

0380-2015/CEB-INDECOPI

11 de septiembre de 2015

EXPEDIENTE N° 000161-2015/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : ESTACIÓN CENTRAL 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 Estación Central S.A.C.:*

- (i) *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 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.*
- (ii) *La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la Provincia de Lima y/o a la Provincia Constitucional del Callao, materializada en el numeral 39.1) del artículo 39° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.*
- (iii) *La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 55.3) del artículo 55° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, y en el procedimiento N° 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-MTC.*

Asimismo, se declara barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de

transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 33.2) y 33.4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

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

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante los escritos del 21 de mayo y del 26 de junio de 2015, Estación Central 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) 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 Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, RNAT), aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.
 - (ii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la Provincia de Lima y/o a la Provincia Constitucional del Callao, materializada en el numeral 39.1) del artículo 39º del RNAT.
 - (iii) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales,

para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 33.2) y 33.4) del artículo 33° del RNAT.

- (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 55.3) del artículo 55° del RNAT, y en el procedimiento N° 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio.

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Las barreras burocráticas cuestionadas impiden obtener su autorización para prestar el servicio de transporte público de personas en el ámbito nacional, para operar en las rutas interprovinciales: Callao- Lima – Barranca y viceversa; y Callao – Lima – Huaura – Barranca – Huaura y viceversa. Ello, aun cuando la denunciante cuenta con una resolución de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (en adelante, la Sala), en la cual confirma que la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para el mencionado servicio y rutas, constituye una barrera burocrática ilegal.
- (ii) La Tercera Disposición Complementaria del RNAT señala que no será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o que requiera de una norma complementaria, por lo que el Ministerio no se encuentra facultado a restringir las autorizaciones para el servicio de transporte terrestre; sin embargo, esta entidad establece en el procedimiento N° 21 de su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) que para el otorgamiento de una autorización como la citada, es necesario contar con un informe de una entidad certificadora; sin embargo, al no existir dicha entidad, no le es posible solicitar su autorización. Dicha exigencia, además de impedir su acceso al mercado, condiciona el otorgamiento de una autorización a un procedimiento imposible de cumplir.
- (iii) En anteriores pronunciamientos, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) ha declarado que las exigencias cuestionadas en este procedimiento contravienen el numeral 2) del artículo 63° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, lo

cual ha sido confirmado por la Sala. Asimismo, dichos pronunciamientos señalan que la no publicación de una exigencia en el TUPA de una entidad constituye una barrera burocrática ilegal.

- (iv) La no publicación de los requisitos en el TUPA del Ministerio es ilegal, pues el artículo 36° de la Ley N° 27444 y la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, señalan que las entidades deben publicar en sus TUPA todos los procedimientos administrativos para que puedan ser exigibles a los administrados.
- (v) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de 1000 UIT desincentiva la formalización de las empresas, pues impone altos costos afectando a las empresas pequeñas, es además una política discriminatoria que vulnera lo señalado en el artículo 5° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. Asimismo, el Ministerio no ha demostrado en qué medida el establecimiento de esta exigencia coadyuva a garantizar la idoneidad del servicio de transporte, así como tampoco existe un análisis de costo-beneficio de dicha exigencia.
- (vi) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad transgrede lo establecido en el artículo 5° de la Ley N° 27181, pues no cuenta con un sustento que la respalde, siendo una medida discriminatoria y que desincentiva la formalización de las pequeñas empresas.
- (vii) La exigencia de contar con terminales terrestres no se encuentra establecida en el TUPA del Ministerio, contraviene el artículo 36° de la Ley N° 27444 y la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, en los términos antes señalados. Asimismo, es una barrera burocrática carente de razonabilidad, pues ha sido establecida de manera arbitraria y desproporcionada, por lo para implementar ello es necesario evaluar los costos que irroga su adecuación y los efectos que produce en el mercado.
- (viii) La exigencia mencionada no cuenta con un análisis sobre el impacto y la proporcionalidad en función al agente económico afectado, ni se han evaluado los costos y beneficios que involucran dicha medida. Así tampoco se ha tomado en cuenta las rutas que operan ni el número de terminales terrestres y/o estaciones de ruta que existen y que se encuentran autorizados en el país, y la complejidad para una construcción o arrendamiento de un terminal de ruta.

- (ix) Los pobladores de las zonas alejadas corren el riesgo de limitar su derecho a la libertad de contratar, limitando la competitividad en dicho sector.

B. Admisión a trámite:

- 3. Mediante Resolución N° 0417-2015/STCEB-INDECOPI del 2 de julio de 2015, se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la denunciante, al Ministerio y a la Procuraduría Pública del Ministerio el 7 de julio de 2015, conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación respectivas¹.

C. Contestación de la denuncia:

- 4. El 13 de julio de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
 - (i) Previamente a que la Comisión determine si las exigencias cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas, deberá precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para ello, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
 - (ii) La denunciante no ha acreditado que el Ministerio les haya impuesto alguna exigencia, prohibición, cobro u otro acto o disposición que limite su competitividad en el mercado, de tal manera que constituya una barrera burocrática conforme lo dispuesto el artículo 2º de la Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, trabas y restricciones a la Inversión Privada.
 - (iii) No existe negativa por parte del Ministerio de recibir las solicitudes de los administrados, respetándose estrictamente el derecho de petición de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el TUPA

¹ Cédulas de Notificación N° 1848-2015/CEB (dirigida al Ministerio) y N° 1849-2015/CEB (dirigido al Procurador Público del Ministerio) y N° 1847-2015/CEB (dirigido a la denunciante).

correspondiente y en la normativa del sector Transportes y Comunicaciones.

- (iv) Sobre la exigencia de contar con un patrimonio mínimo, es necesario mencionar que dicha condición es requerida para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas de ámbito nacional; sin embargo, luego se establecen excepciones de acuerdo al tipo de prestación y ámbito geográfico del servicio, conforme lo señala el artículo 38° del RNAT.
- (v) Los criterios técnicos para acceder y permanecer en el mercado de transporte han sido modificados, como en el caso del transporte turístico de ámbito nacional o el transporte público de personas en el ámbito regional, con la finalidad de regular el servicio de transporte terrestre a nivel nacional, de conformidad con los lineamientos previstos en la Ley N° 27181, y con el numeral 8) del artículo 118° de la Constitución Política del Perú.
- (vi) Dentro de este contexto, se puede señalar que el artículo 38° del RNAT establece supuestos específicos y claros, para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas en todos los ámbitos y para el transporte mixto, entre ellos la exigencia de un patrimonio neto mínimo, de 1 000, 600, 300, 150 y 50 UIT, según sea el caso. Por lo que no constituye una barrera burocrática ni limita la competitividad empresarial en el mercado de la denunciante.
- (vii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad, financiero y de gestión no constituye una medida discriminatoria, toda vez que el RNAT establece las condiciones legales específicas adicionales que deben cumplir las empresas para acceder y permanecer en el servicio de transporte público regular de personas en rutas que tengan como origen y/o destino la provincia de Lima Metropolitana y la provincia constitucional del Callao, con la finalidad de regular el transporte público de personas en el ámbito nacional.
- (viii) La exigencia de contar con terminales y estaciones de ruta debidamente autorizados en cada uno de sus extremos y escalas comerciales, como requisito para prestar el servicio de transporte de personas en el ámbito nacional, está orientada a la satisfacción de los usuarios y al resguardo de

sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del medio ambiente y a la comunidad en su conjunto.

- (ix) A través de la Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, se declaró que la exigencia contenida en el numeral 2) del artículo 33° del RNAT no constituía una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, la cual tiene autoridad de cosa decidida, por lo que la Comisión no resultaría competente para pronunciarse sobre lo dispuesto en el citado numeral, quedando como única vía acudir al Poder Judicial.
- (x) La medida cuestionada no constituye una modificación de las condiciones, en tanto ya existía en la normativa anterior, pues en el marco normativo anterior al RNAT ya existía la exigencia mencionada como requisito para prestar el servicio de transporte de personas de ámbito nacional.
- (xi) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada por el Ministerio no es discriminatoria y responde al objetivo de mejorar la calidad del servicio de transporte a favor de los usuarios. Asimismo, dicha exigencia se ha dado para dar mayor seguridad y confianza a los usuarios del transporte terrestre.

D. Otros:

- 5. Mediante escrito presentado el día 12 de agosto de 2015, el Ministerio presentó un escrito mediante el cual adjunta el Informe N° 608-2015-MTC/15.01, el cual se tomará en cuenta para la evaluación del presente procedimiento.

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° 25868² la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es

² 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.-

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 mercado³.

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 competencia⁴.
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 irracionales⁵.

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

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.

³ **Decreto Ley N° 25868**

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

⁴ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

Artículo 20°.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI
(...)

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

- ⁵ 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.

como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.

10. Asimismo, indicó que la denunciante no ha acreditado que se le haya impuesto a su caso particular alguna barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad en el mercado.
 11. 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.
 12. 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.
 13. Las disposiciones aplicables a aquellas empresas que soliciten una autorización para prestar el servicio de transporte terrestre de personas en la red vial nacional constituyen condiciones indispensables para el acceso y la permanencia de los agentes económicos que desean prestar el referido servicio, por lo que la disposición cuestionada califica como barrera burocrática, según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión.
 14. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de las disposiciones cuestionadas en el presente procedimiento por la denunciante.
- B.2. De la imposición de las barreras burocráticas cuestionadas al caso de la denunciante:
15. El Ministerio ha señalado que la denunciante no ha acreditado que el Ministerio le haya impuesto alguna exigencia, prohibición, cobro u otro acto o disposición que limite su competitividad en el mercado.

16. Al respecto, cabe precisar que en diversos pronunciamientos emitidos por la Sala⁶ se ha señalado que los cuestionamientos contra barreras burocráticas pueden ser realizados en concreto o en abstracto.
17. Así, en concreto, el denunciante encuentra la presunta barrera burocrática en el marco de un procedimiento administrativo que sigue ante la entidad denunciada, por lo que en dicho supuesto, la Comisión debe evaluar la legalidad y razonabilidad de la presunta barrera burocrática aplicada en dicho procedimiento administrativo.
18. En el caso de un cuestionamiento en abstracto el denunciante encuentra la presunta barrera burocrática fuera de un procedimiento administrativo, es decir, puede estar materializada en una disposición emitida por una entidad de la Administración Pública, que genera efectos generales; por lo que la Comisión debe realizar una evaluación en abstracto de la legalidad y razonabilidad de dicha barrera.
19. En consecuencia, toda vez que en el presente caso la denuncia va dirigida a cuestionar las exigencias señaladas en el punto 1. de la presente resolución, es decir, aquellas contenidas en disposiciones de carácter general como es el RNAT, esta Comisión considera que el mencionado argumento del Ministerio debe ser desestimado.

B.3. Cuestionamiento del Ministerio respecto de la existencia de un pronunciamiento previo:

20. El Ministerio señala que mediante Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, se declaró que la exigencia contenida en el numeral 2) del artículo 33° del RNAT no constituía una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad. Según el Ministerio, dicha resolución tiene autoridad de cosa decidida, por lo que la Comisión no resultaría competente para pronunciarse sobre lo dispuesto en el citado numeral, quedando como única vía acudir al Poder Judicial.
21. 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

⁶ Ver Resoluciones N° 0089-2009/SC1-INDECOPI del 9 de marzo de 2009, N° 0021-2008/SC1-INDECOPI del 6 de octubre de 2008, N° 1286-2008/TDC-INDECOPI del 27 de junio de 2008 y N° 0849-2014/SDC-INDECOPI del 11 de diciembre de 2014.

establecidas por decreto supremo⁷. Por tanto, los efectos de las decisiones adoptadas en cada procedimiento recaen únicamente sobre el(los) denunciante(s) de cada caso en particular, sin tener alcance general.

22. De ese modo, los efectos de la autoridad de cosa decidida de una determinada decisión emitida por este órgano, resultan oponibles solo hacia las partes que intervinieron en el correspondiente procedimiento, lo que guarda relación con el artículo 123° del Código Procesal Civil⁸, de aplicación supletoria⁹.
23. La Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, invocada por el Ministerio, se originó por denuncias interpuestas por las siguientes personas jurídicas:
- (i) Turismo Expreso Latinoamericano E.I.R.L.
 - (ii) Turismo Erick El Rojo S.A.
 - (iii) Empresa de Transportes Turismo Tres Estrellas S.A.C.
 - (iv) Empresa de Transportes Andia S.A.C.
 - (v) Empresa de Transportes Warivilca S.A.
 - (vi) Empresa de Transportes Expreso Trasandino S.A.

⁷ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
Artículo 48°.- Cumplimiento de las normas del presente capítulo
(...)
Cuando en un asunto de competencia de la Comisión de Acceso al Mercado la barrera burocrática haya sido establecida por un decreto supremo (...), dicha Comisión se pronunciará, mediante resolución, disponiendo su inaplicación al caso concreto. (...)

⁸ **Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, promulgado mediante Decreto Legislativo N° 768**
Artículo 123°.- Cosa Juzgada.-
Una resolución adquiere la autoridad de cosa juzgada cuando:
1. No proceden contra ella otros medios impugnatorios que los ya resueltos; o
2. Las partes renuncian expresamente a interponer medios impugnatorios o dejan transcurrir los plazos sin formularlos.
La cosa juzgada sólo alcanza a las partes y a quienes de ellas derivan sus derechos. Sin embargo, se puede extender a los terceros cuyos derechos dependen de los de las partes o a los terceros de cuyos derechos dependen los de las partes, si hubieran sido citados con la demanda. (...)

⁹ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
Título Preliminar
Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)
1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...)
Artículo VIII°.- Deficiencia de Fuentes
1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes; en tales casos acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a estas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

24. 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.
25. Por tanto, corresponde desestimar el argumento efectuado por el Ministerio sobre las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de la exigencia cuestionada.
- B.4. Sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados:
 26. En su escrito de descargos, el Ministerio ha señalado que no existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en el TUPA correspondiente.
 27. Al respecto, debe mencionarse que según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi, el Ministerio tiene la obligación de presentar argumentos que sustenten la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.
 28. En ese sentido, de la revisión del argumento presentado por el Ministerio se aprecia que no sustenta la legalidad ni razonabilidad de las exigencias cuestionadas por las denunciantes sino de un tipo de actuación distinta.
 29. Por tanto, en la medida que el argumento planteado por el Ministerio en el extremo antes indicado no guarda relación con las barreras burocráticas que dieron origen al presente procedimiento, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre el particular.

C. Cuestión controvertida:

30. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio:
 - (i) 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 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

- (ii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la Provincia de Lima y/o a la Provincia Constitucional del Callao, materializada en el numeral 39.1) del artículo 39º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.
- (iii) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 33.2) y 33.4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.
- (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 55.3) del artículo 55º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, y en el procedimiento N° 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio del Ministerio.

D. Evaluación de legalidad:

D.1. Cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre:

- 31. 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 aludida, 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:

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.(...)"

32. 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.
33. Asimismo, el artículo 23° de la Ley N° 27181, establece 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, y estableciendo específicamente la posibilidad de establecer los requisitos de organización que deben observar las empresas que brindan servicios en el rubro¹⁰.
34. De acuerdo a ello, se entiende que las medidas cuestionadas constituyen una manifestación de las competencias normativas del mencionado Ministerio¹¹.
35. 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.
36. 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***

¹⁰ **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. (...)

¹¹ 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.

(...)

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.*

(...)"

(Énfasis añadido)

37. 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.
38. 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 las 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.
39. De acuerdo al criterio establecido por la Sala en reiterados pronunciamientos, como por ejemplo, la Resolución N° 0711-2014/SDC-INDECOPI¹², 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 artículo¹³, 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*

¹² En la citada resolución se cuestionó una barrera burocrática que vulneraba lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27181.

¹³ Cabe precisar que dicha disposición entró en vigencia el 9 de octubre de 1999.

ordenamiento jurídico, no implicando un cambio en las condiciones en las que dicho administrado realizó su inversión en el mercado de transporte.

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 esta 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)

40. En razón a lo expuesto, esta Comisión analizará si las medidas cuestionadas han sido emitidas conforme ha sido señalado en el párrafo precedente, es decir, **independientemente de los efectos que estas hayan ocasionado al denunciante a la fecha de presentación de la denuncia.**
41. 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).

42. Al respecto, debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos¹⁴, la Sala ha señalado que el cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181 no se satisface únicamente con la presentación de información y documentación que justifique la medida adoptada durante el procedimiento seguido ante Indecopi, **sino con que la entidad acredite que el análisis en que se sustenta la norma haya sido efectuado con anterioridad a la emisión del cambio normativo y no con posterioridad al mismo**¹⁵:

“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

14 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.

15 Mediante Resolución N° 0139-2011/SC1-INDECOPI del 19 de enero del 2011, la Sala se ha pronunciado de la siguiente manera al evaluar el cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181:

“La Sala considera que una explicación formal y posterior a la emisión de una regulación no constituye una justificación en los términos del artículo 5 de la Ley 27181. (...)

En efecto, la norma busca que 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”.

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 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)

43. 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.
44. Lo mencionado no implica que el Estado se vea impedido de efectuar cambios normativos en materia de transportes en virtud de sus facultades legales y en atención a las necesidades de dicho servicio, sino que dichas modificaciones deben estar debidamente justificadas¹⁶, 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.
45. 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

¹⁶ **Justificar.** justificar. (Del lat. *iustificāre*). 1. tr. Probar algo con razones convincentes, testigos o documentos. 2. tr. Rectificar o hacer justo algo. 3. tr. Probar la inocencia de alguien en lo que se le imputa o se presume de él. U. t. c. prnl. 4. tr. Dicho de Dios: Hacer justo a alguien dándole la gracia. 5. tr. *Impr.* Igualar el largo de las líneas según la medida exacta que se ha puesto en el componedor. 6. tr. p. us. Ajustar, arreglar algo con exactitud. Ver acepciones de la voz JUSTIFICAR en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICAR (Consultado el 11 de septiembre de 2015).

Justificación (Del lat. *iustificatio, -ōnis*). 1. f. Acción y efecto de justificar. 2. f. Causa, motivo o razón que justifica. 3. f. Conformidad con lo justo. 4. f. Probanza que se hace de la inocencia o bondad de una persona, de un acto o de una cosa. 5. f. Prueba convincente de algo. 6. f. *Impr.* Justa medida del largo que han de tener los renglones que se ponen en el componedor. 7. f. *Rel.* Santificación del hombre por la gracia y la fe con la cual se hace justo. Ver acepciones de la voz JUSTIFICACIÓN en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICACIÓN (Consultado el 11 de septiembre de 2015).

de la nueva disposición adoptada, de manera que quede claro que ésta constituye una medida necesaria para cumplir con la finalidad propuesta.

46. 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.
47. 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 transporte¹⁷, 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.2 La exigencia de contar con un patrimonio neto ascendente a mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT):

48. El numeral 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) UIT¹⁸.
49. 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

¹⁷ Los artículos 11° y 16° de la Ley N° 27181 establecen que el Ministerio tiene competencia para dictar reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, siendo de observancia obligatoria para todas las entidades y personas del sector público y privado. Por su parte, el artículo 23° de la referida ley establece el ámbito de materias que deberá regularse a través del respectivo RNAT, facultando al Ministerio a normar una serie de aspectos relacionados a la idoneidad, seguridad y calidad del servicio de transporte terrestre.

¹⁸ **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte**
(...)

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.

vinculados a aspectos organizacionales de las empresas¹⁹, 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.

50. De la revisión del marco normativo en materia de transportes, aprobado con anterioridad a la vigencia del RNAT, se aprecia que no existía la obligación de contar con un patrimonio mínimo neto de mil (1 000) UIT como requisito de acceso y permanencia en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional. Por tanto, dicha exigencia constituye una modificación de la normativa, debiéndose verificar si la misma se encuentra o no justificada, conforme a lo que establece el numeral 5.2) del artículo 5º de la Ley N° 27181²⁰.
51. 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.
52. Cabe señalar que en anteriores procedimientos²¹, 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 N° 27444²², el Ministerio ha señalado cuáles son las definiciones del servicio de transporte con la finalidad de precisar

¹⁹ 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.

²⁰ **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 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.

(...)

²¹ Ver los descargos del Ministerio realizados en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, N° 000171-2011/CEB, N° 000177-2011/CEB entre otros.

²² **Ley N° 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.

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.

53. 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.
54. 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.
55. 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.
56. 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 obligaciones²³.

²³ Cabe señalar que en anteriores pronunciamientos tales como los emitidos en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, N° 000171-2011/CEB y N° 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.

57. 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.
58. 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.
59. 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 patrimonio neto mínimo conforme a lo establecido en el artículo 5° de la Ley N° 27181.
60. En consecuencia, corresponde declarar que la exigencia de contar con un patrimonio neto de mil (1 000) UIT para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38° y el numeral 1.12.1) del artículo 55° del RNAT, constituye una barrera burocrática ilegal en la medida que contraviene lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27181; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

D.3. La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión:

61. El artículo 39° del RNAT establece como requisito para acceder y permanecer en el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional la exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, en rutas que tengan como origen y/o destino a la Provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao²⁴.

²⁴ **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte**

Artículo 39°.- 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:

62. 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.
63. 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.
64. 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.

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

39.1.2 Análisis del mercado:

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

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

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

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

39.1.3 Análisis de gestión:

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

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

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

39.1.4 Análisis Financiero.

39.1.4.1 Patrimonio mínimo exigido por este Reglamento y su composición.

39.1.4.2 Presupuesto de inversión y estructura de financiamiento.

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

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

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

39.1.4.6 Análisis de sensibilidad considerando por lo menos tres escenarios.

39.1.4.7 Análisis de punto de equilibrio.

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

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

65. 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.
66. De ahí que, el Ministerio no ha cumplido con justificar legalmente las razones por las cuales ha considerado necesario efectuar un cambio en la normativa aplicable en materia de transportes y requerir el cumplimiento de una nueva exigencia no contemplada en el reglamento anterior, contraviniendo así el artículo 5º de la Ley N° 27181, conforme lo expuesto en la presente resolución.
67. Por lo tanto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión dispuesta en el artículo 39º del RNAT como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino la Provincia de Lima Metropolitana y/o la Provincia Constitucional del Callao; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

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

68. Los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, establecen como requisito indispensable para obtener la autorización para prestar el servicio, la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional²⁵.

²⁵ **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte**

Artículo 33.- Consideraciones generales

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

(...)

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

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

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

69. 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.
70. Al respecto cabe indicar que en anteriores pronunciamientos²⁶ la Comisión ha declarado que la obligación establecida en los numerales 2) y 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.
71. 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 exigencia denunciada supera el análisis de legalidad.

D.5. El requisito de presentar un informe emitido por una “entidad certificadora autorizada”:

72. El artículo 55º del RNAT establece que en el caso del servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, para acceder a una autorización, los requisitos previstos en las condiciones de acceso y permanencia deberán ser previamente verificados por una entidad certificadora autorizada²⁷.

²⁶ Ver Resoluciones N° 0073-2012/CEB-INDECOPI, N° 0406-2013/CEB-INDECOPI, N° 0381-2014/CEB-INDECOPI entre otras.

²⁷ **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**

Artículo 55º.-Requisitos para obtener la autorización para prestar servicio de transporte público

(...)

55.3 En el caso del servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, para acceder a una autorización, los requisitos previstos en las condiciones de acceso y permanencia deberán ser previamente verificados por una entidad certificadora autorizada. En este caso, la solicitud sólo contendrá los datos generales y los de la autorización que solicita, debiéndose adjuntar el Informe emitido por la entidad certificadora. En dicho informe debe constar que se cumple con todo lo señalado en el artículo 55 del Reglamento, así como con los requisitos necesarios para cumplir con la autorización que solicita.

En el supuesto contemplado en el artículo 39, además de lo señalado en el párrafo anterior, el informe de la certificadora autorizada debe pronunciarse sobre el contenido del estudio de mercado, financiero y de gestión y su razonabilidad.

La forma de presentación y contenido de este informe será establecido mediante Resolución Directoral de la DGTT del Ministerio. (...).

73. El numeral 3) del artículo 12º de la Ley N° 27181²⁸ establece que las autoridades titulares de la competencia de gestión, entre ellas el Ministerio, pueden delegar parcialmente sus facultades en otras entidades. Siendo que una de las facultades de gestión que tiene el Ministerio es el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo a lo que establece dicha ley, los reglamentos nacionales correspondientes y las normas vigentes en materia de concesiones, se entiende que dicha entidad puede delegar sus facultades de gestión según lo indicado en la mencionada Ley.
74. En el presente caso, el Ministerio ha delegado parcialmente sus facultades de gestión para realizar la evaluación previa de aspectos técnicos, toda vez que dispone que una entidad certificadora autorizada podrá realizar la evaluación los requisitos de acceso y permanencia contemplados en el RNAT a fin de que emita un informe, el cual posteriormente será analizado por el Ministerio, quien finalmente decidirá si se otorga o no la autorización.
75. En tal sentido, el Ministerio se encuentra facultado a disponer que una entidad certificadora autorizada realice la verificación de los requisitos de acceso y permanencia que deberán cumplir las empresas de transportes a fin de obtener una autorización, de conformidad con lo establecido en el numeral 3) del artículo 12º de la Ley N° 27181. Sin embargo, conforme se ha señalado en la presente resolución, es necesario determinar si es que este tipo de disposición contraviene lo establecido en el artículo 5º de la Ley N° 27181, el cual prohíbe que el Estado altere o modifique injustificadamente las condiciones del mercado de transportes.
76. De la revisión del marco normativo se aprecia que con anterioridad a la entrada en vigencia del RNAT, ya existía la obligación de acudir a una entidad certificadora autorizada para realizar la verificación de la solicitud de

²⁸ 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.

12.3 Las autoridades titulares de la competencia de gestión pueden delegar parcialmente sus facultades en otras entidades. La responsabilidad por el incumplimiento de función es indelegable.

autorización²⁹, por lo que la exigencia materia de análisis no constituye una modificación de las condiciones establecidas en la normativa anterior. En tal sentido, no corresponde analizar si es que dicha exigencia se encuentra o no justificada, a efectos de determinar una posible vulneración de lo previsto en referido artículo 5º de la Ley Nº 27181.

77. Por otro lado, la Quinta Disposición Complementaria Final del RNAT establece que mediante decreto supremo que se dictará en un plazo no mayor de 90 días contados a partir de la promulgación del referido reglamento, el régimen de fiscalización y de autorización, funcionamiento y actuación de las entidades certificadoras privadas en las que se podrá delegar la evaluación de las condiciones de acceso y permanencia necesarias para otorgar una autorización³⁰.
78. Pese a lo mencionado, hasta la fecha no ha sido aprobado el decreto supremo que reglamente el régimen de fiscalización y de autorización, funcionamiento y actuación de las entidades certificadoras privadas que menciona la disposición referida, por lo que, en tanto no sea aprobada dicha disposición reglamentaria, no es posible cumplir con dicho requisito.
79. Con relación a ello, la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT establece que a partir de la fecha de entrada en vigencia del mencionado reglamento sólo se podrá acceder a una autorización si se acredita cumplir con todos los requisitos de acceso o permanencia establecidos en él. Sin embargo, en dicha disposición se establece que no será exigible aquello que tenga plazo

²⁹ **Decreto Supremo Nº 009-2004-MTC, Reglamento de Administración de Transporte (DEROGADO)**

Artículo 33º.- Cumplimiento de requisitos

Para acceder a la autorización o concesión, según corresponda, para la prestación del servicio de transporte, se debe acreditar el cumplimiento de los requisitos técnicos de idoneidad y las condiciones de seguridad y calidad, según lo establecido en el presente reglamento.

En el transporte interprovincial de personas de ámbito nacional, la acreditación del cumplimiento de los requisitos técnicos de idoneidad y las condiciones de seguridad y calidad, que determine la permanencia en el servicio deberá ser certificada al acceder al mismo y anualmente por la Autoridad competente o por entidades certificadoras debidamente autorizadas por la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio se establecerán los requisitos y condiciones necesarios para la autorización y funcionamiento aplicables a estas entidades certificadoras.

³⁰ **Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC**

Quinta disposición complementaria final.- Régimen de Fiscalización y de Entidades Certificadoras Privadas:

Mediante Decreto Supremo que se dictará en un plazo no mayor de noventa (90) días, contados a partir de la promulgación del presente Reglamento, se reglamentará el régimen de fiscalización y de autorización, funcionamiento y actuación de las Entidades Certificadoras Privadas en las que se podrá delegar la evaluación de las condiciones de acceso y permanencia necesarias para otorgar una autorización o habilitación, así como la supervisión del transporte.

En el servicio de transporte de ámbito nacional, la delegación de la evaluación de las condiciones de acceso sólo podrá ser implementada cuando existan por lo menos dos (2) Entidades Certificadoras Privadas autorizadas.

de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria, en tanto esta no se encuentre vigente³¹.

80. En virtud de lo anterior, el Ministerio no puede exigir que el administrado cumpla con acudir a una entidad certificadora autorizada para realizar la verificación de la solicitud de autorización, hasta que se reglamente el régimen de fiscalización y de autorización, funcionamiento y actuación de las entidades certificadoras privadas.
81. En el presente caso el Ministerio ha asegurado que la obligación de acudir a una entidad certificadora no se ha implementado, debido a que aún no se ha autorizado ninguna entidad certificadora para que pueda evaluar las condiciones de acceso y permanencia para otorgar su autorización. De acuerdo a ello, el Ministerio sugeriría que dicha exigencia no vendría siendo requerida aún.
82. Asimismo, esta Comisión ha tomado conocimiento que mediante Decreto Supremo 011-2013-MTC³², el MTC suspendió la exigencia de adjuntar el informe emitido por una entidad certificadora para obtener una autorización a fin de prestar el servicio de transporte público de personas en el ámbito nacional, hasta que transcurran treinta (30) días desde la publicación, en la página web del

³¹ **Decreto Supremo Nº 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 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 o requiera de una norma complementaria, en tanto ésta no se encuentre vigente. (...)

³² Decreto Supremo publicado en el diario oficial "El Peruano" el 1 de septiembre de 2013.

Decreto Supremo 011-2013-MTC que modifica e incorpora disposiciones al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, Aprobado por Decreto Supremo 017-2009-MTC

Artículo 2.- Incorporaciones al Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

Incorpórese el numeral 19.5 al artículo 19, el numeral 21.3 al artículo 21, el numeral 42.1.24 al artículo 42, el tercer párrafo al numeral 64.1 del artículo 64, la Trigésima y Trigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo No. 017-2009-MTC; en los siguientes términos:

(...)
Trigésima Primera.- Suspensión de la exigencia de adjuntar el informe emitido por la entidad certificadora en el otorgamiento de las autorizaciones para prestar el servicio de transporte regular de ámbito nacional

Suspéndase la exigencia de adjuntar el informe emitido por la entidad certificadora para acceder a una autorización en el servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, establecida en numeral 55.3 del artículo 55 del presente Reglamento. Durante el plazo de suspensión, la verificación de los requisitos para acceder a la mencionada autorización será realizada por la autoridad competente.

Cuando existan por lo menos dos (02) entidades certificadoras privadas autorizadas, el MTC publicará en su página web la relación de dichas entidades. Transcurridos 30 días de efectuada la citada publicación, la suspensión señalada en la presente disposición quedará sin efecto y será exigible el informe emitido por la entidad certificadora para acceder a una autorización en el servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, establecido en numeral 55.3 del artículo 55 del presente Reglamento.

Ministerio, de la relación de entidades certificadoras autorizadas, lo cual no ha sucedido hasta la fecha.

83. No obstante, se ha verificado que el requisito de “contar con un informe por parte de una certificadora autorizada” se encuentra contemplado actualmente en el TUPA de dicha entidad, dentro del Procedimiento N° 21³³, con lo cual toda empresa que pretenda solicitar una autorización para prestar el servicio de transporte de ámbito nacional se verá obligada a cumplir con dicha exigencia³⁴.
84. Lo indicado implica que en la actualidad el Ministerio viene exigiendo cumplir con la obligación de acudir a una entidad certificadora autorizada, lo cual, tal como ha sido considerado en anteriores pronunciamientos³⁵, configura como una barrera burocrática ilegal, en la medida que el propio RNAT impide exigir requisitos que no hayan sido implementados o que requieran de una norma complementaria.
85. Por lo expuesto, corresponde declarar como barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 55.3) del artículo 55° del RNAT y en el procedimiento N° 21 del TUPA del Ministerio; y en consecuencia fundada la denuncia en este extremo.

E. Evaluación de razonabilidad:

86. 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) 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

³³ El cual consta en el Portal de Servicios al Ciudadano y a Empresas (consultado el 11 de septiembre de 2015 y cuyo contenido se considera oficial de acuerdo al artículo 38° de la Ley N° 27444) como Procedimiento N° 10.2.1.

³⁴ Dicho Procedimiento se denomina “SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE ÁMBITO NACIONAL- Otorgamiento de autorización para prestar servicio de transporte regular personas de ámbito nacional con informe de *certificadora*” y se consigna como un requisito el siguiente: “*Informe emitido por la entidad certificadora autorizada por el MTC, en formato aprobado por la DGTT, en el que debe constar que el transportista cumple con todo lo señalado en el artículo 55 del Reglamento, así como con los requisitos necesarios para cumplir con la autorización que solicita*”.

³⁵ Ver Resoluciones N° 0209-2011/CEB-INDECOPI; N° 0235-2011/CEB-INDECOPI y N° 0204-2014/CEB-INDECOPI; entre otros.

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

- (ii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la Provincia de Lima y/o a la Provincia Constitucional del Callao, materializada en el numeral 39.1) del artículo 39º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.
 - (iii) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 55.3) del artículo 55º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, y en el procedimiento N° 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-MTC.
87. Sin embargo, habiéndose determinado que la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 33.2) y 33.4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde proceder con el análisis de razonabilidad de la misma.
88. 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) Dicha medida ha sido establecida de manera arbitraria y desproporcionada, pues para implementar ello es necesario evaluar los costos que irroga su adecuación y los efectos que produce en el mercado.
 - (ii) La exigencia mencionada no cuenta con un análisis sobre el impacto y la proporcionalidad en función al agente económico afectado, ni se han

evaluado los costos y beneficios que involucran dicha medida. Así tampoco se ha tomado en cuenta las rutas que operan ni el número de terminales terrestres y/o estaciones de ruta que existen y que se encuentran autorizados en el país, y la complejidad para una construcción o arrendamiento de un terminal de ruta.

(iii) Los pobladores de las zonas alejadas corren el riesgo de limitar su derecho a la libertad de contratar, limitando la competitividad en dicho sector.

89. A criterio de esta Comisión, los argumentos presentados por la denunciante constituyen indicios de la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, al cuestionar una presunta desproporción de la medida adoptada³⁶

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

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

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

91. Tal como se aprecia, la medida originada en contar con terminales terrestres y estaciones de ruta, para el acceso y permanencia en el servicio de transporte

³⁶ Cabe señalar que mediante las Resoluciones N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI y N° 1181-2011/SC1-INDECOPI, la Sala consideró que los argumentos presentados por los diferentes denunciados en dichos procedimientos, constituían indicios suficientes sobre la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, en la medida que se cuestionó la inexistencia de terminales terrestres autorizados en todas las ciudades del país, conforme ha sido indicado en el presente caso.

terrestre, ha sido establecida por el RNAT para rutas y escalas comerciales de modo general, vale decir, sin una distinción “*dependiendo del caso concreto*” respecto de las ciudades o centros poblados en los que operarían las empresas de transportes en el país.

92. Asimismo, la presente denuncia fue planteada en abstracto con relación a dicha medida, como una presunta barrera burocrática de alcance general contenida en una disposición administrativa **susceptible de ser impuesta** a la denunciante por su condición de agente económico en el sector de transportes.
93. De ahí que, de declararse fundada la denuncia en este punto, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, sería inaplicable a la empresa denunciante para solicitar nuevas autorizaciones de ruta así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas sin alguna precisión de las rutas.
94. En ese sentido, si bien los indicios de carencia de razonabilidad presentados por la denunciante versan sobre distritos o centros poblados con características particulares, los cuales no abarcan todas las ciudades del país, al estar incluidos dichos lugares en el ámbito de aplicación de la norma (debido a que esta no diferencia ciudades o centros poblados que presenten problemas de congestión vehicular o seguridad vial o, en los que no exista infraestructura habilitada), esta Comisión considera que los referidos indicios constituyen elementos suficientes para presumir la existencia de una presunta falta de razonabilidad de la medida cuestionada.
95. Asimismo, cabe indicar que en diversos pronunciamientos, esta Comisión³⁷ y la Sala³⁸, han declarado barrera burocrática carente de razonabilidad a la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de las rutas y en las escalas comerciales; lo cual también constituye un indicio razonable³⁹ para cuestionar la razonabilidad de dicha medida.

³⁷ Ver Resoluciones N° 0156-2012/CEB-INDECOPI; 0252-2012/CEB-INDECOPI; N° 0315-2012/CEB-INDECOPI; entre otras.

³⁸ Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

³⁹ En pronunciamientos anteriores, esta Comisión ha considerado que los antecedentes resolutivos que declaren barrera burocrática carente de razonabilidad determinada medida, constituyen indicios razonables que permiten a la Comisión requerir a la autoridad administrativa para que acredite la racionalidad de la exigencia cuestionada (ver la Resolución N° 0315-2012/CEB-INDECOPI).

96. Al existir indicios que cuestionan la razonabilidad de la medida, le corresponde al Ministerio acreditar el cumplimiento de los siguientes aspectos⁴⁰:
- 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.
97. Por ello, corresponde realizar el análisis de razonabilidad de la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de las rutas y en las escalas comerciales.

E.1. Interés público:

98. La Comisión comparte el criterio establecido por la Sala⁴¹, 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 Constitución⁴².
99. 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

⁴⁰ 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."

⁴¹ Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

⁴² **Constitución Política del Perú**

Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho:

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

Artículo 7º.- Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. (...)

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.

100. Según el Ministerio, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de las rutas y en las escalas comerciales, tiene la finalidad satisfacer las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud.
101. 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:

102. El Ministerio tuvo la oportunidad de acreditar la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada desde que se le corrió traslado la resolución que admite a trámite la denuncia⁴³. 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.
103. 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.

⁴³ En efecto, mediante Resolución N° 0277-2015/STCEB-INDECOPI que admite a trámite la denuncia, la Secretaría Técnica de la Comisión resolvió lo siguiente:

(...)

Tercero: al formular sus descargos, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones deberá presentar información que permita evaluar la legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas, tomando como referencia lo establecido en el precedente de observancia obligatoria sancionado por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi mediante la Resolución N° 0182-97/TDC-INDECOPI del 20 de agosto de 1997.

104. Por tanto, tal como ha sido indicado por la Sala⁴⁴, 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.
105. 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.
106. Si bien el Ministerio tiene la obligación de proteger la seguridad de los pasajeros en función a lo señalado en el artículo 3º de la Ley N° 27181, se debe recordar que dicho artículo también menciona que la acción estatal debe orientarse a la satisfacción de las necesidades de los usuarios, es decir a tener la posibilidad de acceder al servicio de transporte. Incluso, el artículo 4º de dicha ley establece que el Estado tiene la obligación de dirigir su atención en mercados que se desarrollen en áreas de baja demanda de transporte a fin de mejorar la competitividad en los mismos⁴⁵.
107. 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.

⁴⁴ Ver Resoluciones N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI y N° 1181-2011/SC1-INDECOPI del 15 de junio de 2011.

⁴⁵ **Ley N° 27181 Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

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

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

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

108. 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.
109. 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.
110. En tal sentido, conforme a lo resuelto por la Sala⁴⁶, 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.
111. 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.
112. En consecuencia, esta Comisión considera que el Ministerio no habría acreditado la proporcionalidad de la barrera burocrática cuestionada en este extremo.

E.3. Opción menos gravosa:

⁴⁶ Ver Resoluciones N° 1522-2012/SC1-INDECOPI; N° 1628-2012/SC1-INDECOPI; N° 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

113. 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.
114. 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 ambiente⁴⁷.
115. Posteriormente, dicho artículo fue modificado estableciéndose que de manera excepcional y tratándose del servicio de transporte regular de personas que se realice en ruta corta y/o zonas rurales donde no existieran terminales terrestres y/o estaciones de ruta, los gobiernos locales, previa opinión técnica del órgano encargado de administrar la infraestructura vial, implementarían paraderos para dicho servicio, siempre que ello no representase un riesgo para la seguridad de los usuarios, la calidad del servicio y el ambiente y siempre que éstos se encontraran ubicados fuera de la calzada y bermas laterales de la vía que corresponda al sentido del tráfico en el que se desarrolla la ruta y preferentemente cerca de puentes peatonales⁴⁸.

⁴⁷ **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.
(...)

⁴⁸ **Decreto Supremo 009-2004-MTC**

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

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

116. Si bien el actual RNAT también hace mención a los paraderos de ruta⁴⁹ no se ha señalado de manera expresa que éstos sean una alternativa para cumplir con la obligación establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, el cual establece que los transportistas que presten el servicio de transporte público regular de personas deben acreditar ser titulares o tener contratos vigentes para usar o usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta en el origen y destino de cada una de sus rutas, así como estaciones en las escalas comerciales.
117. Dado que el Ministerio no ha acreditado haber evaluado otras opciones para conseguir el objetivo que pretende salvaguardar al imponer las obligaciones contenidas en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, como por ejemplo la que se encontraba prevista en el artículo 154º del RNAT anterior que permitía el uso de paraderos de ruta en vez de terminales terrestres y/o estaciones de ruta para la prestación del servicio de transporte de pasajeros en determinadas circunstancias, y, los motivos por los que éstas fueron desechadas, esta Comisión considera que no se habría evidenciado que la barrera burocrática impuesta en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT sea la medida menos gravosa.
118. La falta de información brindada por el Ministerio genera que esta Comisión tenga por no satisfecha la obligación de acreditar la razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, teniendo en cuenta el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución N° 182-97-TDC.

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. (...)

⁴⁹ Los paraderos de ruta se encuentran definidos en el artículo 3.38 del RNAT de la siguiente manera:

Decreto Supremo 017-2009-MTC.

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

(...)

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

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

119. Por tanto, la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT 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.
120. Finalmente, la denunciante ha señalado que con las exigencias cuestionadas en el presente procedimiento, el Ministerio habría vulnerado lo establecido por la Ley N° 29060; sin embargo, al haberse declarado la ilegalidad y carencia de razonabilidad de dichas medidas, esta Comisión considera que carece de objeto pronunciarse respecto del citado argumento de la denunciante.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la Sexta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

RESUELVE:

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

Segundo: declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Estación Central S.A.C., en los siguientes extremos:

- (i) 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 Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.
- (ii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino a la

Provincia de Lima y/o a la Provincia Constitucional del Callao, materializada en el numeral 39.1) del artículo 39º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

- (iii) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, materializada en el numeral 55.3) del artículo 55º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, y en el procedimiento N° 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-MTC.

Tercero: declarar barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, materializada en los numerales 33.2) y 33.4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Estación Central S.A.C., en este extremo.

Cuarto: disponer que no se aplique a Estación Central 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 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

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

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

LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE