

0414-2015/CEB-INDECOPI

25 de septiembre de 2015

EXPEDIENTE N° 0000226-2015/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : EMPRESA DE SERVICIO DE TRANSPORTES SAN GERMAN  
S.A.

RESOLUCIÓN FINAL

**SUMILLA:** *Se declara que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a Empresa de Servicio de Transportes San German S.A.:*

- (i) *La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional; establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.*
- (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 la Provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao; establecida en el numeral 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 por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en formato aprobado por la Dirección General de Transporte Terrestre, como requisito para obtener una autorización para prestar el servicio público de transporte terrestre; establecida en el numeral 3) del artículo 55° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, y materializada en el Procedimiento N° 21 del Texto Único de*

***Procedimientos Administrativos (TUPA) de la autoridad sectorial, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-MTC.***

- (iv) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC; establecida en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento.***

***Asimismo, se declara barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.***

***Se dispone la inaplicación, al caso de Empresa de Servicio de Transportes San German S.A., de las barreras burocráticas declaradas ilegales y de la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.***

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escrito del 15 de julio de 2015, Empresa de Servicio de Transportes San German S.A. (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 originadas en las siguientes medidas:

- (i) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional; establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC (en adelante, el RNAT).
- (ii) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT.
- (iii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino la Provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao; establecida en el numeral 1) del artículo 39º del RNAT.
- (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada por el Ministerio, en formato aprobado por la Dirección General de Transporte Terrestre, como requisito para obtener una autorización para prestar el servicio público de transporte terrestre; establecida en el numeral 3) del artículo 55º del RNAT y materializada en el Procedimiento N° 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, el TUPA) del Ministerio, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-MTC.
- (v) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT; establecida en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento.

2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) El monto de mil (1 000) UIT exigido como patrimonio neto mínimo es exorbitante, injustificado y confiscatorio. Además, contraviene el artículo

5° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, pues cambia las reglas de juego y altera las condiciones de mercado injustificadamente, lo que genera inseguridad jurídica y económica.

- (ii) Pretenden realizar el servicio de transporte a Yanahuanca - Cerro de Pasco, donde los pobladores urgen de la prestación de dicho servicio. Sin embargo, no cuentan con los terminales terrestres exigidos con excepción del situado en Lima, en donde prestan un servicio eficiente y de calidad.
- (iii) Mantener lo exigido en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT generaría un costo social por cuanto los pobladores no podrían trasladarse de un lugar a otro y así, ellos serían los principales afectados. Además, resulta un costo económico pues tendría que construir terminales en cada pueblo que recorra, según lo dispuesto por el Ministerio y subirían los pasajes.
- (iv) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión altera de modo injustificado las condiciones de mercado en un transgresión del artículo 5° de la Ley N° 27181. Este requisito implica trasladar al administrado la tarea de verificar el estado óptimo de las vías, lo que es una función de la autoridad al estar en una mejor posición.
- (v) El requisito exigido en numeral 1) del artículo 39° del RNAT es solicitado únicamente para la Provincia de Lima Metropolitana y para la Provincia Constitucional del Callao, lo que configura un trato discriminatorio sin justificación y constituye un requisito oneroso.
- (vi) El informe emitido por una entidad certificadora es una medida ilegal dado que la Dirección General de Transporte Terrestre delega libremente sus facultades en una contravención al artículo 16° de la Ley N° 27181. Adicionalmente, a la fecha no existen entidades certificadoras autorizadas por lo que el referido requisito no es relevante de acuerdo al artículo 39° de la Ley N° 27444.
- (vii) El documento proveniente de una entidad certificadora modifica el TUPA del Ministerio pues resulta un nuevo requisito y en tal sentido, al haberse efectuado el cambio en el instrumento de gestión mediante

resolución ministerial y no por decreto supremo, se vulnera el artículo 38° de la Ley N° 27444.

- (viii) En lo que respecta a la suspensión del otorgamiento de habilitaciones de infraestructura complementaria de transporte, el artículo 63° de la Ley N° 27444 prohíbe a las entidades renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones legales conferidas, salvo ley o mandato judicial, lo que no ha sido acreditado por el Ministerio.
- (ix) La suspensión genérica del punto anterior vulnera el derecho de petición reconocido en el artículo 106° de la Ley N° 27444, ya que las autoridades están en la obligación de tramitar las solicitudes presentadas y emitir un pronunciamiento.
- (x) La ausencia de una ley o mandato judicial que faculte al Ministerio a suspender el procedimiento de otorgamiento de habilitaciones de infraestructura complementaria cuestionada afecta la libre iniciativa privada en los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757.
- (xi) La Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi (en adelante, la Sala) se ha pronunciado con anterioridad respecto de la ilegalidad de la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo y sobre la carencia de razonabilidad de la exigencia denunciada de contar con terminales terrestres.

**B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0356-2015/CEB-INDECOPI del 28 de agosto de 2015 se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos.
4. Asimismo, se declaró improcedente la denuncia en el extremo que se cuestionó el mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte interprovincial de personas en la red vial nacional; establecida en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT<sup>1</sup>.

5. Dicha resolución fue notificada al Ministerio, así como a su Procuraduría Pública, el 2 de septiembre de 2015 y a la denunciante el 3 de septiembre de 2015; conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas<sup>2</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

6. El 7 de septiembre de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos<sup>3</sup>:
  - (i) Previamente a que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) determine si las exigencias cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas, deberá precisar las variables y los indicadores adoptados para calificar una regulación pública como una limitación que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para ello, deberá hacer una valoración adecuada de los medios probatorios aportados a fin de determinar el mercado y la incidencia en este.
  - (ii) La denunciante no ha acreditado que el Ministerio le haya impuesto a su caso particular una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad empresarial en el mercado.
  - (iii) Con relación a la medida de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT, los criterios técnicos para acceder y permanecer en el mercado de transporte han sido modificados, como en el caso del transporte turístico de ámbito nacional o el transporte público de personas en el ámbito regional, con la finalidad de regular el servicio de transporte terrestre a nivel nacional, de conformidad con los lineamientos previstos en la Ley N° 27181 y con el numeral 8) del artículo 118° de la Constitución Política del Perú.

---

<sup>2</sup> Cédulas de Notificación N° 2493-2015/CEB (dirigida al Ministerio), N° 2494-2015/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública del Ministerio) y N° 2492-2015/CEB (dirigida a la denunciante).

- (iv) La Ley N° 27181 se refiere a los supuestos en que se presta el servicio, al establecer escalas claramente diferenciadas y excepcionales como ocurre cuando se brinda el servicio de transporte mixto en ámbito nacional, el servicio de transporte público regular de personas de ámbito regional, provincial, especial, turístico, entre otros.
- (v) 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.
- (vi) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad, financiero y de gestión, establecida en el numeral 39.1) del artículo 39° del RNAT, resulta una condición legal específica 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/o a la Provincia Constitucional del Callao.
- (vii) La suspensión del otorgamiento de habilitaciones de infraestructura complementaria responde a una mejora del transporte a nivel nacional como garantía para la seguridad y la vida de las personas. Asimismo, tiene fundamento en la competencia normativa en materia de transporte terrestre del Ministerio, vale decir, en la facultad de dictar reglamentos de carácter general y observancia obligatoria.
- (viii) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales tiene fundamento en razones de seguridad.
- (ix) El Decreto Legislativo N° 329 (derogado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 640<sup>4</sup>) establecía en su artículo 13° que el Estado, a través del Ministerio, realizaría e impulsaría la construcción de terminales terrestres e instalación de balanzas públicas a nivel nacional, de acuerdo al Plan de Construcción de Balanzas Públicas que deberá elaborar dicha entidad.

---

<sup>4</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 25 junio de 1991.  
M-CEB-02/1E

- (x) Según diversas normas en materia de transporte terrestre de personas, tales como los Decretos Supremos N° 05-95-MTC, N° 040-2001-MTC y N° 009-2004-MTC, el Estado ha regulado la obligatoriedad del uso de terminales terrestres por las empresas, el que se ha establecido como un servicio complementario al servicio de transporte terrestre de personas.
- (xi) El artículo 3° de la Ley N° 27181 reconoce que el objetivo de la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se encuentra orientado a la satisfacción de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y a la comunidad en su conjunto. En esta misma línea, el artículo 8° de la referida ley prescribe que el Estado promueve la iniciativa privada y la libre competencia en la construcción y operación de transporte terrestre de pasajeros o mercancías.
- (xii) Las municipalidades distritales son las encargadas de otorgar las licencias de funcionamiento a los terminales terrestres en su ámbito territorial, de conformidad con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- (xiii) 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, al quedar como única vía acudir al Poder Judicial.
- (xiv) La medida de los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT no constituye una modificación de condiciones, en tanto era exigida para prestar el servicio de transporte de personas de ámbito nacional con anterioridad a la entrada en vigencia del RNAT.
- (xv) Con relación a la medida consistente en presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una autorización para la prestación del servicio público de transporte terrestre, resulta falso lo indicado por la denunciante que constituye una medida



discriminatoria toda vez que ha sido contenida en el numeral 3) del artículo 55° del RNAT para generar confianza y seguridad a los usuarios de transporte terrestre.

## II. ANÁLISIS:

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

7. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868 la Comisión es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>5</sup>.
8. Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27181 y sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte, el Indecopi se encuentra facultado a verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia<sup>6</sup>.
9. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, de considerarlo, si son (ii) razonables o carentes de razonabilidad<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> **Decreto Ley N° 25868**

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

<sup>6</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

**Artículo 20°.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi**  
[...]

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

<sup>7</sup> Resolución N° 182-97-TDC, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

## **B. Cuestiones previas:**

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

10. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar las variables y los indicadores tomados en cuenta para calificar una regulación pública como barrera burocrática que impida a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de lo aportado a fin de determinar el mercado y la incidencia en este.
11. Así, las disposiciones cuestionadas no deberían considerarse como barreras burocráticas y, en consecuencia, no podrían ser conocidas por este órgano.
12. Según el artículo 2° de la Ley N° 28996, constituyen barreras burocráticas todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros que imponen las entidades de la Administración Pública para el desarrollo de las actividades económicas y/o la tramitación de procedimientos administrativos.
13. En el presente caso, las disposiciones correspondientes al subsector transportes, entre ellas las contenidas en el RNAT, establecen **condiciones** y **requisitos** indispensables a las empresas que pretenden acceder o permanecer en el mercado para prestar el servicio de transporte público de personas, por lo que su imposición califican como barreras burocráticas susceptibles de ser conocidas por la Comisión según la definición legal prevista en el párrafo precedente.
14. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por la autoridad sectorial con relación a las competencias de este cuerpo colegiado para evaluar y pronunciarse respecto de las exigencias cuestionadas por la denunciante.

### **B.2. De la imposición de las barreras burocráticas cuestionadas al caso de la denunciante:**

15. Según el Ministerio, no se ha acreditado que se le haya impuesto al caso de la denunciante alguna barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad en el mercado.
16. En anteriores pronunciamientos<sup>8</sup> la Sala ha señalado que el cuestionamiento contra barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad puede ser realizado en concreto o en abstracto, conforme se indica a continuación:
  - En concreto, la barrera burocrática denunciada (exigencia, requisito, prohibición y/o cobro) se encuentra materializada en un acto que tiene efectos jurídicos individuales o individualizables en los administrados.
  - En abstracto, la barrera burocrática denunciada se encuentra materializada en una disposición (norma) emitida por una entidad de la Administración Pública como, por ejemplo, en un **reglamento** o en una ordenanza municipal.
17. Con relación a las medidas admitidas a trámite en el presente caso, la denunciante no ha acreditado su imposición a través de un acto proveniente de la autoridad sectorial.
18. Empero, de la revisión de la denuncia se aprecia que dichas medidas fueron cuestionadas como limitaciones para el acceso o permanencia de las empresas de transporte en el mercado, establecidas en el RNAT, el que resulta un cuerpo normativo exigible a un grupo indeterminado de personas.
19. En consecuencia, dado que resulta posible cuestionar la imposición de las barreras burocráticas admitidas a trámite en abstracto, como ocurre en el presente caso, exigidas únicamente a través de un reglamento de alcance general (RNAT); corresponde desestimar lo alegado por la entidad en este extremo.

B.3. Del argumento constitucional del Ministerio:

20. El Ministerio indicó que los criterios para acceder y permanecer en el mercado de transporte contenidos en el artículo 38° del RNAT han sido modificados sobre la base del numeral 8) del artículo 118° de la Constitución Política del Perú, como en el caso del transporte turístico de ámbito nacional o el transporte público de personas en el ámbito regional.
21. En la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC, el Tribunal Constitucional determinó que la Comisión únicamente se encuentra facultada para verificar si las barreras burocráticas que conoce contravienen las leyes o normas con rango de ley, y si resultan carentes de razonabilidad, mas no para evaluar su constitucionalidad.
22. Por tanto, no corresponde considerar el argumento planteado por el Ministerio en este extremo y, de ese modo, se precisa que la evaluación que se realizará en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas denunciadas.

B.4. Argumentos de la denunciante y del Ministerio respecto de la existencia pronunciamientos previos:

23. La denunciante precisó que mediante Resolución N° 0921-2011/SC1-INDECOPI la Sala declaró ilegales y/o carentes de razonabilidad determinadas medidas cuestionadas.
24. Sobre el particular, de conformidad con el artículo 43° del Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del INDECOPI:

*«Las resoluciones de las Comisiones, de las Oficinas y del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación constituirán precedente de observancia obligatoria, mientras dicha interpretación no sea modificada por resolución debidamente motivada de la propia Comisión u Oficina, según fuera el caso, o del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. (...)».*

25. Sobre esta base, se concluye que el pronunciamiento invocado por la denunciante no tiene efectos vinculantes para esta Comisión en tanto no constituye precedente de observancia obligatoria; razón por la cual solo puede ser tomada de modo referencial.
26. Por su parte, el Ministerio argumentó que mediante Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI la Comisión declaró que la exigencia establecida en el

numeral 2) del artículo 33º del RNAT no constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad. Según la autoridad sectorial, dicho pronunciamiento tiene autoridad de cosa decidida y en tal sentido, este órgano no resultaría competente para pronunciarse sobre lo dispuesto en el citado numeral, al quedar como única vía acudir al Poder Judicial.

27. El artículo 48º de la Ley N° 27444 establece que la Comisión podrá inaplicar **al caso concreto** aquellas barreras que conoce y hayan sido establecidas, entre otros, por decreto supremo<sup>9</sup>. Por tanto, los efectos de las decisiones adoptadas en cada procedimiento recaen únicamente sobre el(los) denunciante(s) de cada caso en particular, sin tener alcance general.
28. En ese sentido, los efectos de la autoridad de cosa decidida de una determinada decisión emitida por la Comisión resultan oponibles únicamente hacia las partes que intervinieron en el correspondiente procedimiento, lo que guarda relación con el artículo 123º del Código Procesal Civil<sup>10</sup>, de aplicación supletoria<sup>11</sup>.
29. La Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI, 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.

---

<sup>9</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General  
Artículo 48º.- 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.  
[...].

<sup>10</sup> Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, promulgado mediante Decreto Legislativo N° 768  
Artículo 123º.- Cosa Juzgada.-

30. Conforme se puede apreciar, la denunciante no formó parte de la denuncia que originó la Resolución N° 0168-2010/CEB-INDECOPI, motivo por el cual no se presenta una conexidad con el presente caso.

31. Por consiguiente, se debe desestimar la alegación del Ministerio referido a la existencia de un pronunciamiento previo.

B.5. Precisión de la barrera burocrática establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT:

32. A través de la Resolución N° 0356-2015/CEB-INDECOPI se admitió a trámite la denuncia por la imposición, entre otros, de la siguiente barrera burocrática:

*«La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el **mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional**; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.».*  
(Énfasis añadido)

33. De la revisión de los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT se advierte que la exigencia establecida se dirige a los transportistas para acceder y permanecer en el «*mercado de servicio de transporte público regular de personas*».

34. De ahí que, la Comisión considere pertinente precisar la barrera burocrática en mención tal como se indica a continuación:

*«La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el **mercado de servicio de transporte público regular de personas**; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.».*  
(Énfasis añadido)

35. Lo antes señalado no califica como una modificación de la barrera burocrática objeto de denuncia por cuanto únicamente precisa la redacción, acorde a los términos del artículo 33° del RNAT, del mercado nacional en donde los transportistas afectados con la medida desarrollan su actividad económica y, además, la denunciante ha cuestionado los numerales en cuestión.

36. Así, no se afecta el derecho de defensa del Ministerio, quien ha tenido la oportunidad de presentar sus argumentos sobre la legalidad y razonabilidad de las medidas denunciadas por lo que no es necesario otorgar un plazo adicional y así, sobre la base del criterio de la Sala<sup>12</sup>, se puede emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.

**C. Cuestión controvertida:**

37. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las siguientes medidas impuestas por el Ministerio:

- (i) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional; establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT.
- (ii) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT.
- (iii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino la Provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao; establecida en el numeral 1) del artículo 39º del RNAT.
- (iv) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada por el Ministerio, en formato aprobado por la Dirección General de Transporte Terrestre, como requisito para obtener una autorización para prestar el servicio público de transporte terrestre;

establecida en el numeral 3) del artículo 55° del RNAT y materializada en el Procedimiento N° 21 del TUPA del Ministerio.

- (v) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT; establecida en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento.

**D. Evaluación de legalidad:**

- 38. La Ley N° 27181 determina que es de competencia exclusiva del Ministerio la potestad de dictar reglamentos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado<sup>13</sup>.
- 39. El artículo 16° de la mencionada ley establece que el Ministerio cuenta con la competencia normativa para dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en dicha ley, así como aquellos necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito<sup>14</sup>.
- 40. Precisamente, el artículo 23° de la Ley N° 27181 dispone que dicha autoridad cuenta con las atribuciones normativas para aprobar, entre otros cuerpos normativos de alcance nacional, el RNAT, reglamento que contiene el régimen de administración de cada uno de los servicios especiales o locales y otras prestaciones no habituales, incluyendo los requisitos de registro, concesión, autorizaciones y permisos de operación respectivos<sup>15</sup>.
- 41. De otro lado, la autoridad sectorial ha cumplido con las formalidades previstas en el marco legal para la imposición de las medidas denunciadas a través del instrumento legal idóneo, como resulta el RNAT, aprobado por un decreto supremo<sup>16</sup> y emitido en observancia de las formalidades establecidas por ley,



pues ha sido (i) refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones<sup>17</sup>, y (ii) publicado en el diario oficial «El Peruano»<sup>18</sup> (legalidad de forma).

D.1. Cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181:

42. Conforme al artículo 5º de la Ley N° 27181, toda medida que implique un cambio de las condiciones en las que se desenvuelven los agentes económicos en materia de transportes requiere de una justificación. Con ello se busca resguardar la estabilidad de las reglas que sustentan dichas condiciones de mercado y que constituyen la base sobre la cual las empresas de transporte toman sus decisiones de inversión y operación<sup>19</sup>.
  43. Lo mencionado no implica que el Estado se vea impedido de efectuar cambios normativos en el subsector de transportes en virtud de sus facultades legales y en atención a las necesidades de dicho servicio, sino que las modificaciones deben estar debidamente justificadas<sup>20</sup>, esto es, estar precedidas de la presentación de un sustento claro de las razones que acreditarían la necesidad de un cambio en las normas vigentes.
  44. Para tal efecto, no resulta suficiente identificar la existencia de un problema materia de interés público, sino que se debe evaluar y sustentar la relación costo-beneficio de la nueva disposición adoptada, de manera que resulte claro que esta última constituye una medida necesaria para cumplir con la finalidad propuesta.
-

45. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos<sup>21</sup> la Sala ha indicado que el cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181 no se satisface únicamente con la presentación de información y documentación que justifique la medida adoptada durante el procedimiento seguido ante el Indecopi, sino que además será necesario acreditar que el análisis sobre el cual se sustenta la norma haya sido efectuado **con anterioridad a la emisión del cambio normativo** y no en un momento posterior<sup>22</sup>.
46. En tal sentido, si bien se ha determinado que el Ministerio se encuentra facultado para establecer, a través del RNAT, determinadas exigencias hacia los agentes económicos para prestar el servicio de transporte<sup>23</sup> (como son las medidas cuestionadas en el presente caso), corresponde analizar si es que la entidad ha ejercido sus facultades de conformidad con el artículo 5º de la referida ley, además de la evaluación del cumplimiento de las normas de simplificación administrativa y demás disposiciones legales que correspondan a cada caso (legalidad de fondo).
- D.2. La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo:
47. El numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT dispone que para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional las empresas tienen que contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT<sup>24</sup>.
48. De acuerdo a lo señalado, la Ley N° 27181 faculta al Ministerio a establecer exigencias necesarias para la prestación del servicio de transporte, las cuales pueden estar vinculadas a aspectos organizacionales de las empresas<sup>25</sup>. No
-

obstante, se debe 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.

49. Tal como ha sido indicado en anteriores pronunciamientos<sup>26</sup>, la exigencia cuestionada constituye una modificación de las normas aplicables en el subsector de transportes, por lo que corresponde al Ministerio presentar la justificación pertinente, a fin de verificar el cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181.
50. En sus descargos, el Ministerio ha manifestado que la presente exigencia cuenta con excepciones como el caso del servicio de transporte mixto en ámbito nacional del servicio de transporte público regular de personas en ámbito regional, provincial, especial, turístico, entre otros; y a razón de ello, el monto mínimo de patrimonio neto varía de acuerdo a cada caso.
51. De lo argumentado por la entidad denunciada en anteriores procedimientos<sup>27</sup>, se ha señalado cuáles son las definiciones del servicio de transporte a fin de precisar la proporcionalidad de la medida en análisis. La entidad mencionó que esta resulta proporcional en cuanto al servicio de transporte regular de personas por sus características propias (regularidad, continuidad, obligatoriedad y uniformidad) que involucran un riesgo mayor.
52. 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.
53. 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, en tanto según lo alegado, solo garantizaría que se pueda afrontar una reparación civil o una indemnización en caso ocurriera un accidente.

54. Pese a la obligación que le corresponde al Ministerio como autoridad de transportes de justificar en el presente procedimiento la exigencia cuestionada, no ha logrado esclarecer la manera cómo la existencia de un patrimonio mínimo puede beneficiar directamente a las personas que, por ejemplo, se vean afectadas por un accidente de tránsito atribuible a una empresa de transporte.
55. 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 obligaciones<sup>28</sup> ni se ha demostrado que la denunciante registre índices de siniestralidad o el incumplimiento de las normas de transporte.
56. Por estas consideraciones, con la aplicación de la medida cuestionada se estaría ocasionando a la denunciante su salida del mercado o, eventualmente, obligándola a asociarse con otras empresas en perjuicio de su libre iniciativa y decisión empresarial.
57. En atención a lo expuesto, en el presente caso el Ministerio no ha cumplido con justificar la modificación normativa efectuada en el RNAT referida a la exigencia de un patrimonio mínimo conforme a lo establecido en el artículo 5º de la Ley N° 27181.
58. Por consiguiente, corresponde declarar que la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT,

constituye una barrera burocrática ilegal pues contraviene lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley N° 27181<sup>29</sup>; 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:

59. El numeral 1) del artículo 39º del RNAT establece como requisito para acceder y permanecer en el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, la presentación de un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión en rutas que tengan como origen y/o destino la Provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao<sup>30</sup>.
60. El Ministerio se ha limitado a señalar que esta exigencia es una condición legal en la regulación del transporte público de personas. Empero, tal como se determinó en anteriores pronunciamientos<sup>31</sup>, esta constituye una modificación en las normas aplicables, por lo que corresponde verificar si se ha presentado alguna otra alegación que justifique la referida modificación, en cumplimiento del artículo 5º de la Ley N° 27181.
61. Conforme se ha desarrollado, no resulta suficiente identificar de la problemática que afectaría el interés público, sino que además se debe **evaluar y sustentar** la relación costo-beneficio de la nueva disposición adoptada, de manera que resulte claro que esta última constituye una medida necesaria para cumplir con la finalidad propuesta.
62. La autoridad denunciada no ha explicado de qué manera coadyuvaría, eficientemente, la existencia de dicho estudio para resguardar y prevenir el crecimiento explosivo de la oferta. Por otra parte, tampoco se ha sustentado cuál sería la razón de trasladar dicha carga adicional al administrado cuando

podría, como competente en materia de transporte, realizar un estudio con los datos necesarios para conocer la demanda de autorizaciones.

63. 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, razón por la cual se contraviene el artículo 5º de la Ley N° 27181, conforme lo expuesto en la presente resolución.
64. Por lo tanto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión dispuesta en el numeral 1) del artículo 39º del RNAT, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino la Provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.
65. Finalmente, habiéndose detectado la ilegalidad de esta medida, carece de objeto pronunciarse acerca del argumento planteado por la denunciante en el sentido de que la exigencia del presente punto implicaría un trato discriminatorio sin justificación y así, una barrera burocrática presuntamente carente de razonabilidad.

D.4. La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada:

66. El numeral 3) del 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 autorizada<sup>32</sup>.

67. El numeral 3) del artículo 12º de la Ley N° 27181<sup>33</sup> establece que las autoridades titulares de la competencia de gestión, entre ellas el Ministerio, pueden delegar parcialmente sus facultades a otras entidades. Dado que una de este tipo de facultades que tiene dicha entidad 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 estas atribuciones son susceptibles de ser delegadas por ella, según lo indicado en la mencionada ley.
68. 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 de 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.
69. 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 12.3) del artículo 12º de la Ley N° 27181. Sin embargo, conforme se ha señalado en el presente acto, 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.
70. 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 autorización<sup>34</sup>, 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 N° 27181.

71. Por otro lado, es menester tener en cuenta que el artículo 16º de la Ley N° 27181<sup>35</sup> establece de modo textual como competencia normativa del Ministerio el velar porque se dicten medidas necesarias para el cumplimiento de la ley en cuestión y de sus reglamentos, lo que incluye al RNAT.
72. La Quinta Disposición Complementaria Final del RNAT establece que mediante decreto supremo se dictará en un plazo no mayor de noventa (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 de permanencia necesarias para otorgar una autorización<sup>36</sup>.
73. A pesar de lo antes 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 complementaria final referida, por lo que, en tanto no sea aprobado dicho reglamento, no es posible cumplir con la exigencia establecida en el numeral 3) del artículo 55º del RNAT.
74. 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 solo 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 de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria, en tanto esta no se encuentre vigente**<sup>37</sup>.



75. En virtud de lo anterior, el Ministerio no puede exigir a la denunciante 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.
76. Asimismo, esta Comisión ha tomado conocimiento que mediante Decreto Supremo 011-2013-MTC<sup>38</sup>, el Ministerio 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 Ministerio, de la relación de entidades certificadoras autorizadas, lo cual no ha sucedido hasta la fecha.
77. Adicionalmente, 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 sectorial, para la tramitación del Procedimiento N° 21<sup>39</sup>, 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 exigencia<sup>40</sup>.
78. Lo indicado implica que en la actualidad el Ministerio viene exigiendo a los administrados cumplir con la obligación de acudir a una entidad certificadora autorizada<sup>41</sup>, en un desconocimiento de lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT, que impide exigir requisitos que no hayan sido implementados o que requieran de una norma complementaria<sup>42</sup>.
-

79. De ese modo, se desprende que la autoridad sectorial no imparte las medidas para cumplir con las disposiciones del RNAT, en una contravención del artículo 16° de la Ley N° 27181.
80. Por estas consideraciones, corresponde declarar que constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada por el Ministerio, en formato aprobado por la Dirección General de Transporte Terrestre, como requisito para obtener una autorización para prestar el servicio público de transporte terrestre, establecida en el numeral 3) del artículo 55° del RNAT y materializada en el Procedimiento N° 21 del TUPA de la autoridad sectorial; y en consecuencia, fundada la denuncia en este extremo.

D.5. La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria:

81. Conforme a los artículos 12° y 15° de la Ley N° 27181, el Ministerio tiene la función de otorgar las autorizaciones necesarias para prestar el servicio de transporte bajo el ámbito de su competencia. Entre ellas se incluyen las habilitaciones técnicas para la instalación de infraestructura técnica complementaria.
82. Pese a que el certificado de habilitación técnica constituye uno de los requisitos necesarios para obtener una autorización para prestar el servicio de transporte público regular de personas a nivel nacional<sup>43</sup>, el Ministerio ha dispuesto, a través de la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT, que no se otorgarán nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transportes, en tanto no se aprueben las normas complementarias al referido reglamento<sup>44</sup>.

83. El artículo 63º de la Ley N° 27444 prohíbe que las entidades puedan renunciar o abstenerse de ejercer alguna de las atribuciones legales que se les ha encomendado tutelar en materia de procedimientos administrativos, salvo que exista una ley o mandato judicial expreso que lo establezca de dicho modo.<sup>45</sup>
  84. Al respecto, el Ministerio ha argumentado que la decisión de no otorgar habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte no constituye una barrera burocrática ya que dicha regulación corresponde a la mejora del transporte terrestre de personas a nivel nacional y a la facultad normativa que posee.
  85. Sin embargo, la entidad no ha acreditado contar con una ley o mandato judicial que lo faculte a negar genéricamente el otorgamiento de las autorizaciones o habilitaciones necesarias para prestar el servicio de transportes que se encuentra a su cargo a través de una norma reglamentaria, en transgresión del artículo 63º de la Ley N° 27444.
  86. Lo señalado guarda concordancia con lo establecido en los artículos 106º y 107º de la esta última ley, que reconocen el derecho de petición administrativa, que consiste en la facultad de toda persona para promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante cualquier entidad de la Administración Pública, la que se encuentran en la obligación a dar una respuesta por escrito respecto a dicho petitorio dentro de los plazos establecidos<sup>46</sup>.
  87. Por lo tanto, las entidades no pueden disponer la suspensión genérica de un procedimiento administrativo a través de disposiciones reglamentarias, debido a que ello desconoce directamente el derecho de petición reconocido en la Ley N° 27444, estando en la obligación de tramitar la solicitud presentada y emitir el pronunciamiento respectivo (sea favorable o desfavorable), salvo que exista una ley o mandato judicial que prevea dicho supuesto<sup>47</sup>.
-

88. Adicionalmente, las entidades están sujetas al cumplimiento del Principio de Legalidad, previsto en el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, para lo cual deben actuar dentro de las facultades que le han sido atribuidas<sup>48</sup>. Por lo tanto, cualquier requisito, exigencia o prohibición que pudiera haber sido establecido debe estar sustentado en facultades expresas del Ministerio, sin poder considerarse para ello facultades genéricas o no prohibidas, según el artículo 61° de la Ley N° 27444<sup>49</sup>.
89. Si bien la Ley N° 27181 atribuye a la autoridad sectorial la facultad de establecer las normas referidas a los requisitos técnicos y condiciones de calidad para prestar el servicio de transporte terrestre, no lo faculta a su restricción vía suspensión del otorgamiento de habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte, sobre la base de la falta de aprobación de normas complementarias del RNAT. Por consiguiente, la presente exigencia también vulnera el Principio de Legalidad, al no haberse acreditado la existencia de una ley que faculte la suspensión en análisis<sup>50</sup>.
90. La medida cuestionada también resulta contraria a los artículos 2° y 3° del Decreto Legislativo N° 757<sup>51</sup>, que garantizan la libre iniciativa privada, entendida como el derecho de toda persona a dedicarse y desarrollar la actividad económica de su preferencia, bajo las limitaciones que establezcan las leyes. Esto último debido a que no existe una ley o norma con el mismo rango que haya habilitado al Ministerio a establecer la suspensión cuestionada<sup>52</sup>.
-

91. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT, establecida en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento, toda vez que contraviene el artículo 63º de la Ley 27444, el Principio de Legalidad del numeral 1.1) artículo IVº del Título Preliminar de la referida ley concordado con el artículo 61º de este cuerpo normativo y los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo N° 757; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

D.6. La exigencia de contar con terminales y estaciones de ruta:

92. Los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT establecen como condición indispensable para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas, que se acredite contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales<sup>53</sup>.

93. 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.

94. En anteriores pronunciamientos<sup>54</sup> la Comisión ha declarado que la obligación establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, vinculada a la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, no constituye una modificación en la normativa de transportes; motivo por el cual la disposición cuestionada en el presente procedimiento no vulnera el artículo 5º de la Ley N° 27181.

95. Por tanto, teniendo en cuenta las competencias del Ministerio para establecer requisitos en la prestación del servicio de transportes y al no haberse verificado una transgresión al artículo 5º de la Ley N° 27181, la obligación denunciada en este punto supera el análisis de legalidad.

**E. Evaluación de razonabilidad:**

96. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria establecido en la Resolución N° 182-97-TDC, al haber identificado que las siguientes medidas cuestionadas por la denunciante constituyen barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad respecto de estos extremos:
- (i) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional; establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT.
  - (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 la Provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao; establecida en el numeral 1) del artículo 39º del RNAT.
  - (iii) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada por el Ministerio, en formato aprobado por la Dirección General de Transporte Terrestre, como requisito para obtener una autorización para prestar el servicio público de transporte terrestre; establecida en el numeral 3) del artículo 55º del RNAT y materializada en el Procedimiento N° 21 del TUPA del Ministerio.
  - (iv) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al RNAT; establecida en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento.

97. Sin embargo, al haberse determinado que la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas, establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal; corresponde proceder con el análisis de razonabilidad en este extremo.
98. En el presente caso, la denunciante manifestó que la exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta es una medida carente de razonabilidad debido a que genera un costo social por cuanto los pobladores no podrían trasladarse de un lugar a otro y así, ellos serían los principales afectados.
99. Asimismo, se agregó que esta medida ocasiona un costo económico por cuanto tendría que construir terminales en cada pueblo que recorra según lo dispuesto por el Ministerio y subiría los pasajes.
100. Al respecto, 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)

101. Tal como se aprecia, la medida originada en contar con terminales terrestres y estaciones de ruta para el acceso y la permanencia en el servicio de transporte público regular de personas, 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.
102. 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 denunciante para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas sin alguna precisión de las rutas.
103. En ese sentido, si bien de la lectura de la denuncia los indicios de carencia de razonabilidad presentados versan sobre una determinada zona con características particulares<sup>55</sup>, los cuales no abarcan todas las ciudades del país, al estar incluidos dichos lugares en el ámbito de aplicación de la norma (debido a que esta no diferencia localidades que presenten problemas de congestión vehicular o seguridad vial o, en los que no exista infraestructura habilitada), esta Comisión considera que los referidos indicios constituyen elementos suficientes para presumir la existencia de una presunta falta de razonabilidad de la medida cuestionada.
104. Adicionalmente, en diversos pronunciamientos la Comisión<sup>56</sup> y la Sala<sup>57</sup> han declarado barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de las rutas y en las escalas comerciales; por lo que se presentan indicios razonables<sup>58</sup> para valorar la razonabilidad de la medida.



105. Al existir indicios que cuestionan la razonabilidad de la barrera burocrática en evaluación, le corresponde al Ministerio acreditar el cumplimiento de los siguientes aspectos<sup>59</sup>:
- a) Que la exigencia se encuentra justificada por un interés público y resulta 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.
106. Por ello, corresponde realizar el análisis de razonabilidad de la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas.

E.1. Interés público:

107. La Comisión comparte el criterio establecido por la Sala<sup>60</sup>, al considerar que el transporte regular de personas constituye una materia de interés general en cuanto puede involucrar riesgos en contra del derecho a la vida, la integridad y la salud de las personas, derechos reconocidos en la Constitución<sup>61</sup>.
108. Sin embargo, este cuerpo colegiado considera que en esta etapa del análisis no se evalúa si el transporte en general califica como un asunto de interés público, sino si la medida denunciada, esto es, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta<sup>62</sup> como condición para acceder y
-

permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas, 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.

109. Según el Ministerio, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en los extremos de la ruta y escalas comerciales, tiene la finalidad de garantizar la seguridad vial en el país e impedir que se preste el servicio sin las condiciones necesarias par garantizar la seguridad y vida de las personas, así como modernizar las unidades destinadas para la realización de la actividad a nivel nacional.
110. 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:

111. El Ministerio tuvo la oportunidad de acreditar la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada desde que se le corrió traslado de la resolución que admite a trámite la denuncia<sup>63</sup>. Sin embargo, a la fecha en que se emite la presente resolución, no ha presentado documentación alguna que acredite que cuando impuso dicha obligación, se evaluó la magnitud o la proporcionalidad de la medida, así como los efectos que la misma podría ocasionar en los agentes económicos, en el servicio de transporte de pasajeros o en la población.
112. Si bien el Ministerio tiene facultades para imponer a los transportistas la obligación de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta habilitados en cada extremo de la ruta y en las escalas comerciales, ello no implica que la misma sea razonable para todos los casos en los que se aplica.

113. Por tanto, tal como ha sido indicado por la Sala<sup>64</sup>, a fin de que dicha obligación no sea arbitraria o desproporcionada, es necesario que la entidad acredite haber evaluado los costos que la misma generará en los agentes económicos, así como los efectos que podría ocasionar en el mercado. Ello, con la finalidad de determinar si existen supuestos en los que debería existir una excepción en los que la medida regulatoria que busca mitigar un riesgo termina causando otro de mayores consecuencias negativas.
114. 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.
115. Si bien el Ministerio tiene la obligación de proteger la seguridad de los pasajeros en función a lo señalado en el artículo 3º de la Ley N° 27181, se debe recordar que dicho artículo también menciona que la acción estatal debe orientarse a la satisfacción de las necesidades de los usuarios, es decir a tener la posibilidad de acceder al servicio de transporte. Incluso, el artículo 4º de dicha ley establece que el Estado tiene la obligación de dirigir su atención en mercados que se desarrollen en áreas de baja demanda de transporte a fin de mejorar la competitividad en los mismos<sup>65</sup>.
116. 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.
117. 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.

118. En efecto, la exigencia cuestionada podría implicar una inversión significativa que pueda llevar a determinadas empresas a salir del mercado o, en todo caso, les sería difícilmente recuperable o sostenible si se atiende al bajo flujo de la demanda del servicio de transporte terrestre en las zonas rurales o zonas del interior del país donde prestan esporádicamente sus servicios.
119. En tal sentido, conforme a lo resuelto por la Sala<sup>66</sup>, las empresas pequeñas que operan o pretenden operar en el interior del país donde no existe este tipo de infraestructura o la misma no se encuentra autorizada, se verían obligadas a: (i) construir los terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de sus rutas y en cada escala comercial y trasladar dicha carga a los pasajeros a través del incremento del costo de los pasajes; o, (ii) no prestar sus servicios en dichas localidades, en perjuicio a los usuarios que requieren de dicho servicio. Ello, pese a que no se ha acreditado que en dichas zonas exista efectivamente un problema de congestión vehicular o que exista una externalidad negativa que deba ser interiorizada.
120. 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.
121. En consecuencia, esta Comisión considera que el Ministerio no habría acreditado la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada.

### E.3. Opción menos gravosa:

122. Con relación a este aspecto, la Sala ha señalado que si bien el RNAT del año 2004 también establecía que los transportistas debían contar con terminales

terrestres y/o estaciones de ruta para prestar sus servicios, existía una excepción para el caso de servicios de transporte regular de personas que se realizarán en ruta corta y/o en zonas rurales donde no existieran dichos espacios.

123. Así, el artículo 154º del anterior RNAT establecía que en dichos casos, la autoridad competente para otorgar licencias de funcionamiento de terminales terrestres o estaciones de ruta podía autorizar, excepcionalmente, el uso de paraderos para prestar dichos servicios, para lo cual debían contar con la opinión favorable de la Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio o de las Direcciones Regionales Sectoriales encargadas de la circulación terrestre. La norma establecía que dicha opinión favorable sólo se emitiría en caso el paradero no representase un riesgo para la seguridad de los usuarios o el ambiente<sup>67</sup>.
124. Posteriormente, dicho artículo fue modificado y se estableció que, de manera excepcional y en el caso del servicio de transporte regular de personas en ruta corta y/o en zonas rurales que no cuenten con terminales terrestres y/o estaciones de ruta, los gobiernos locales, previa opinión técnica del órgano encargado de administrar la infraestructura vial, implementarían paraderos para dicho servicio, siempre que ello no representase un riesgo para la seguridad de los usuarios, la calidad del servicio y el ambiente, y siempre que estos se encontraran ubicados fuera de la calzada y bermas laterales de la vía que corresponda al sentido del tráfico en el que se desarrolla la ruta y preferentemente cerca de puentes peatonales<sup>68</sup>.
125. Si bien el actual RNAT también hace mención a los paraderos de ruta<sup>69</sup>, no se ha señalado de manera expresa que 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 contar con terminales terrestres y

estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales.

126. Dado que el Ministerio no ha acreditado haber evaluado otras opciones para conseguir el objetivo que pretende salvaguardar al imponer la obligación contenida en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT, como por ejemplo la que se encontraba prevista en el artículo 154° del RNAT anterior que permitía el uso de paraderos de ruta en vez de terminales terrestres y/o estaciones de ruta para la prestación del servicio de transporte de pasajeros en determinadas circunstancias y, los motivos por los que éstas fueron desechadas; la Comisión considera que no se habría evidenciado que la barrera burocrática impuesta en los mencionados numerales del artículo 33° del RNAT sea la medida menos gravosa.
127. 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.
128. Por tanto, la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas, establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del RNAT, constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad en los términos expuestos en la presente resolución; en consecuencia, corresponde declarar fundada la denuncia en este extremo.

#### **POR LO EXPUESTO:**

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

#### **RESUELVE:**

**Primero:** desestimar los cuestionamientos efectuados por Empresa de Servicio de Transportes San German S.A., así como por el Ministerio de Transportes y

Comunicaciones en el presente procedimiento, los cuales se encuentran en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

**Segundo:** precisar una de las barreras burocráticas denunciadas tal como se indica a continuación:

*«La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.».*

**Tercero:** declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Empresa de Servicio de Transportes San German S.A.:

- (i) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) como condición para acceder y permanecer en el mercado del servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional; establecida en el numeral 1.5.1) del artículo 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 la Provincia de Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao; establecida en el numeral 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 por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en formato aprobado por la Dirección General de Transporte Terrestre, como requisito para obtener una autorización para prestar el servicio público de transporte terrestre; establecida en el numeral 3) del artículo 55º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, y materializada en el Procedimiento N° 21 del Texto Único

de Procedimientos Administrativos de la autoridad sectorial, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-MTC.

- (iv) La suspensión del otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte en tanto no se aprueben las normas complementarias al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, establecida en la Tercera Disposición Complementaria Final de dicho reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

**Cuarto:** declarar barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para acceder y permanecer en el mercado de servicio de transporte público regular de personas; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Empresa de Servicio de Transportes San German S.A. en este extremo.

**Quinto:** disponer que no se aplique a Empresa de Servicio de Transportes San German S.A. las barreras burocráticas declaradas ilegales y la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad en el presente procedimiento, así como los actos que las materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

**Sexto:** 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 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.

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

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