0415-2015/CEB-INDECOPI

25 de septiembre de 2015

EXPEDIENTE Nº 000162-2015/CEB
DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
DENUNCIANTE : LA CATEDRAL GAME 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 La Catedral Game S.A.C.:

(i) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) como requisito 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.

(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; establecida en el numeral 1) del artículo 39º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

(iii) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada por el Ministerio, como requisito para obtener a 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 y efectivizada en el Procedimiento Nº 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos.

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 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 Reglamento Nacional de Administración de Transporte.
Se dispone la inaplicación al caso concreto de La Catedral Game S.A.C. de las barreras burocráticas declaradas ilegales y de la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48º de la Ley Nº 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 Nº 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escrito del 21 de mayo de 2015 y el 10 de junio del mismo año, La Catedral Game 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) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) como requisito 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 (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; 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, como requisito para obtener a

una autorización para prestar el servicio público de transporte terrestre; establecida en el numeral 3) del artículo 55º del RNAT y efectivizada en el Procedimiento Nº 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos.

(iv) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT.

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

(i) Pretende solicitar la autorización para prestar el servicio de transporte público de personas de ámbito nacional para operar en las rutas interprovinciales: Callao - Lima - Asia y Callao - Lima - Asia - Mala - Cañete - Chincha - Pisco - Ica - Palpa - Nasca al amparo de lo establecido en el RNAT.

(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 prestar el servicio de transporte en la ausencia de un informe emitido por el observatorio.

(iii) Hasta el momento, el Ministerio no ha autorizado a una entidad certificadora que emita el informe exigido de acuerdo con el artículo 55° del RNAT, el cual se establece en el Procedimiento N° 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Ministerio.

(iv) La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) ha declarado en anteriores pronunciamientos que las exigencias cuestionadas constituyen barreras burocráticas.

(v) Las exigencias consistentes en (i) contar con un patrimonio mínimo de mil (1 000) UIT; (ii) presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión; y (iii) contar con terminales terrestres o

estaciones de ruta autorizadas, no se encuentran contenidas en el TUPA del Ministerio.

(vi) La exigencia de contar con un patrimonio mínimo de mil (1 000) UIT fue establecida como producto de una alteración a las condiciones establecidas en la norma anterior, sin contar con un sustento técnico que la respalde. Dicha situación vulnera el artículo 5° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

(vii) El establecimiento de dicha medida no coadyuva a garantizar la idoneidad del servicio de transporte. No se ha establecido algún análisis de costo-beneficio de dicha medida.

(viii) En un procedimiento anterior, el Tribunal de Indecopi ha declarado ilegal la exigencia antes indicada[1].

(ix) La exigencia de contar con un estudio de factibilidad, financiero y de gestión no existía con anterioridad a la entrada en vigencia del RNAT, por lo que se ha establecido una modificación a la normativa que no cuenta con sustento. Por ello, dicha exigencia vulnera el artículo 5° de la Ley N° 27181.

(x) La exigencia de contar con terminales terrestres es una medida carente de razonabilidad, en tanto:

- Ha sido establecida de manera arbitraria y desproporcionada.
- El Ministerio no ha efectuado evaluación alguna sobre los beneficios y costos que involucra implementar esta medida.
- El Ministerio no ha tomado 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.
- Dicha medida implica una afectación a la libertad de contratar de los pobladores de las zonas donde pretenden operar.

B. Admisión a trámite:

[1] La denunciante cita la Resolución N° 0139-2011/SC1-INDECOPI.

3. Mediante Resolución Nº 0366-2015/STCEB-INDECOPI del 11 de junio de 2015, se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada al Ministerio y a su Procuraduría Pública el 16 de junio de 2015 y a la denunciante, el 19 de junio del mismo año, conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación respectivas[2].

C. Contestación de la denuncia:

4. El 22 de junio de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

   (i) Previamente a que la Comisión determine si las exigencias cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas, deberá precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para ello, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas 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 en el mercado.

   (iii) No existe negativa por parte del Ministerio de recibir las solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el TUPA correspondiente.

   (iv) Sobre la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo, es una condición progresiva[3] para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas de ámbito nacional. Sin embargo, con posterioridad se han establecido excepciones de acuerdo al tipo de

---

[2] Cédulas de Notificación Nº 1624-2015/CEB (dirigida a la denunciante), Nº 1625-2015/CEB (dirigida al Ministerio) y Nº 1626-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio).

[3] De acuerdo a los lineamientos sobre simplificación administrativa aprobados en la Resolución N° 0247-2007/CAM-INDECOPI del 14 de diciembre de 2007 que resultan orientadores para los administrados.

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) El artículo 38° del RNAT establece supuestos específicos y claros, para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas en todos los ámbitos y para el transporte mixto, entre ellos la exigencia de un patrimonio neto mínimo de 1 000, 600, 300, 150 y 50 UIT, según sea el caso. Por lo que no constituye una barrera burocrática que limita la competitividad empresarial de la denunciante.

(vii) La exigencia de presentar un estudio de factibilidad, financiero y de gestión, establecida en el numeral 39.1) del artículo 39° del RNAT para regular el transporte público de personas en el ámbito nacional, 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 Lima Metropolitana y/o el Callao.

(viii) 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 en el extremo que constituye una medida discriminatoria, ya que el artículo 55° del RNAT regula los requisitos que deben ser presentados por todas las empresas de transporte para la obtención de una autorización para prestar el servicio de transporte.

(ix) La exigencia de 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,

tiene la finalidad satisfacer las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud.

(x) El Decreto Legislativo N° 329 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 la citada entidad.

(xi) Según diversas disposiciones 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.

(xii) El artículo 30° 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.

(xiii) 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.

(xiv) A través de la Resolución Nº 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, se declaró que la exigencia contenida en el numeral 2) del artículo 33º 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.

II. ANÁLISIS:

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

5. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley Nº 25868[4] 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[5].
6. Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Ley Nº 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[6].

7. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución Nº 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales[7].

---

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

5 **Decreto Ley N° 25868**
Artículo 26ºBIS.- 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 Nº 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo Nº 776 y la Ley Nº 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (…).

6 **Ley Nº 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**
Artículo 20º.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi
(…)
20.2. Asimismo el INDECOPI está facultado según sus propias normas a aplicar la legislación de acceso al mercado, libre y leal competencia, supervisión de la publicidad y demás normatividad del ámbito de su competencia.

7 Resolución Nº 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:

8. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son 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 los medios probatorios aportados a fin de determinar el mercado y la incidencia en este. De ese modo, de acuerdo con lo señalado por dicha entidad sectorial, las disposiciones cuestionadas no deberían considerarse como barreras burocráticas y, en consecuencia, no podrían ser conocidas por este órgano.

9. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley Nº 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.

10. En el presente caso, las disposiciones correspondientes al subsector transportes 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 podría calificar como una barrera burocrática susceptible de ser conocida por la Comisión, según la definición legal prevista en el párrafo precedente.

11. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio con relación a las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de las exigencias cuestionadas por la denunciante.

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

12. Según el Ministerio, la denunciante no ha acreditado que se le haya impuesto a su caso particular alguna barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad en el mercado.

13. Al respecto, la Sala ha señalado en diversos pronunciamientos[8] que el cuestionamiento contra barreras burocráticas puede ser realizado en concreto o en abstracto, conforme se indica a continuación:

- En concreto: el denunciante encuentra la presunta barrera burocrática **en el marco de un procedimiento administrativo** que sigue ante la entidad denunciada, por lo que en dicho supuesto, la Comisión debe evaluar la legalidad y razonabilidad de la presunta barrera burocrática aplicada en dicho procedimiento administrativo.

- En abstracto: el denunciante encuentra la presunta barrera burocrática **fuera de un procedimiento administrativo**, por lo que la Comisión debe realizar una evaluación en abstracto de la legalidad y razonabilidad de dicha barrera.

14. En el presente caso, la denunciante no ha acreditado encontrarse dentro de un procedimiento administrativo ante el Ministerio para prestar el servicio de transporte público regular de personas dentro del ámbito nacional.

15. Asimismo, de la revisión de la denuncia, se aprecia que se cuestionaron determinadas medidas para el acceso o permanencia de las empresas de transporte en el mercado, establecidas a través del RNAT, la que resulta una disposición exigible a un grupo indeterminado de personas.

16. En consecuencia, dado que resulta posible cuestionar la imposición de barreras burocráticas fuera del marco de un procedimiento administrativo ante el Ministerio (en abstracto), como ocurre en el presente caso, exigidas únicamente a través de una norma administrativa de alcance general (RNAT); corresponde desestimar lo alegado por la entidad en este extremo y evaluar su legalidad y de ser el caso, su carencia de razonabilidad.

B.3. <u>Del argumento constitucional del Ministerio:</u>

[8] Resolución Nº 0089-2009/SC1-INDECOPI del 9 de marzo de 2009, Resolución Nº 0021-2008/SC1-INDECOPI del 6 de octubre de 2008, y Resolución Nº 1286-2008/TDC-INDECOPI del 27 de junio de 2008.

17. El Ministerio ha indicado en sus descargos que los criterios para acceder y permanecer en el mercado de transporte han sido modificados sobre la base de numeral 118° de la Constitución Política del Perú[9], como en el caso del transporte turístico de ámbito nacional o el transporte público de personas en el ámbito regional.

18. Sin perjuicio que el artículo antes indicado solo establece las atribuciones del Presidente de la República, se debe mencionar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley Nº 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para verificar si las barreras burocráticas que conoce contravienen las leyes o normas con rango de ley, y si resultan carentes de razonabilidad, pero no para evaluar su constitucionalidad.

19. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente Nº 00014-2009-PI/TC.
20. Por tanto, corresponde desestimar el argumento planteado por el Ministerio en dicho extremo y se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas denunciadas.

B.4. <u>Cuestionamiento del Ministerio respecto de la existencia de un pronunciamiento previo</u>:

21. El Ministerio argumenta que con anterioridad, mediante Resolución Nº 0168-2010/CEB-INDECOPI del 21 de julio de 2010, esta Comisión ha declarado que la exigencia establecida en el numeral 33.2) 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, la Comisión no resultaría competente para pronunciarse sobre lo dispuesto en el citado numeral, al quedar como única vía acudir al Poder Judicial.

22. Al respecto, cabe indicar que el artículo 48º de la Ley Nº 27444 establece que la Comisión podrá inaplicar **al caso concreto** aquellas barreras que conoce y

---

9 **Constitución Política del Perú**
Artículo 118°.- Atribuciones del Presidente de la República
Corresponde al Presidente de la República: (...)
8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

hayan sido establecidas por decreto supremo[10]. 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.

23. 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 Civil[11], de aplicación supletoria[12].
24. La Resolución Nº 0168-2010/CEB-INDECOPI, incorporada 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.

---

10 **Ley Nº 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. (…)

11 **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 deriven 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. (...)

12 **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
Título Preliminar
Artículo IVº.- 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 VIIIº.- 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.

(v) Empresa de Transportes Warivilca S.A.
(vi) Empresa de Transportes Expreso Trasandino S.A.

25. En ese sentido, como se puede apreciar la empresa denunciante en el presente caso no formó parte de la denuncia que originó la Resolución Nº 0168-2010/CEB-INDECOPI, motivo por el cual no se presenta una conexidad con el presente procedimiento.

26. Por consiguiente, se debe desestimar el argumento del Ministerio referido a la las competencia de la Comisión para conocer alguna de las exigencias cuestionadas.

B.5. Otros argumentos del Ministerio:

27. En su escrito de descargos, la entidad denunciada ha señalado que:

(i) No existe ninguna negativa por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones de recibir solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en su TUPA y en las normas pertinentes.

(ii) Resulta falso lo indicado por la denunciante en el extremo que la exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora constituye una medida discriminatoria.

28. Respecto del primer argumento indicado, debe mencionarse que, según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución Nº 182-97-TDC por el Tribunal del Indecopi, el Ministerio debe presentar los argumentos de defensa por medio de los cuales sustente la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.

29. Sobre el particular, una supuesta negativa de recibir alguna solicitud presentada por la denunciante no ha sido objeto de denuncia por la imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad en el presente caso.

30. Por tanto, en la medida que lo argumentado por el Ministerio respecto de dicho extremo no guarda relación con las medidas denunciadas sino con otro tipo de actuación, se precisa que la Comisión no se pronunciará sobre ello.

31. Respecto del segundo argumento presentado por el Ministerio, de la revisión efectuada a los escritos de denuncia presentados, no se advierte que la denunciante haya cuestionado que la medida consistente en presentar un informe emitido por una entidad certificadora sea discriminatoria.

32. En ese sentido, corresponde desestimar el argumento presentado por el Ministerio en dicho extremo.

C. Cuestión controvertida:

33. 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) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) como requisito 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 (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; 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, como requisito para obtener a una autorización para prestar el servicio público de transporte terrestre; establecida en el numeral 3) del artículo 55º del RNAT y efectivizada en el Procedimiento Nº 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos.

(iv) La exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas

comerciales, para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT.

D. Evaluación de legalidad:

D.1. Cumplimiento del artículo 5º de la Ley Nº 27181:

34. De conformidad con lo señalado en el artículo 16° 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 16° 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.(…)"*

35. 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.
36. Asimismo, el artículo 23° de la Ley Nº 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 rubro[13].

[13] **Ley Nº 27181, Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre**

37. De acuerdo a ello, se entiende que las medidas cuestionadas constituyen una manifestación de las competencias normativas del mencionado Ministerio[14].

38. 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.

39. Sobre el particular, la Ley Nº 27181 establece lo siguiente:

> "***Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre***
> ***Artículo 5°.- De la promoción de la inversión privada***
> *(…)*
> *5.2. El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes 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)*

40. 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.

41. 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

---

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. (…)

[14] Resolución Nº 0220-2012/CEB-INDECOPI del 23 de agosto del 2012 y Resolución N° 0411-2014/SDC-INDECOPI del 18 de marzo del 2014.

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 Nº 27181.

42. De acuerdo al criterio establecido por la Sala en reiterados pronunciamientos, como por ejemplo, la Resolución Nº 0711-2014/SDC-INDECOPI[15], para determinar si un cambio normativo, en materia de transporte, vulnera el artículo 5º de la Ley Nº 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 artículo[16], y (ii) si dicho cambio se encuentra justificado, *independientemente de los efectos que este haya causado al denunciante hasta el momento de presentación de la denuncia*. Ello debido a que el cuestionamiento efectuado fue realizado en abstracto, tal como se muestra a continuación:

> "***Resolución N° 0711-2014/SDC-INDECOPI***
> *(…)*
> *23. Mediante Resolución 0043-2014/CEB del 31 de enero de 2014, la Comisión declaró que la prohibición cuestionada no constituye una barrera burocrática ilegal debido a que el denunciante adquirió su vehículo de manera posterior a la incorporación de la medida al ordenamiento jurídico, no implicando un cambio en las condiciones en las que dicho administrado realizó su inversión en el mercado de transporte.*
> *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*

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

[16] Cabe precisar que dicha disposición entró en vigencia el 9 de octubre de 1999.

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)

43. 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.**

44. 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).

45. Al respecto, debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos[17], la Sala ha señalado que el cumplimiento del artículo 5º de la Ley Nº 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**

[17] Ver Resoluciones Nº 0139-2011/SC1-INDECOPI, Nº 0414-2011/SC1-INDECOPI, Nº 0796-2011/SC1-INDECOPI, Nº 0797-2011/SC1, Nº 0921-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1177-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1179-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1180-2011/SC1-INDECOPI, Nº 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.

sustenta la norma haya sido efectuado con anterioridad a la emisión del cambio normativo y no con posterioridad al mismo[18]:

"***Resolución N° 0016-2015/SDC-INDECOPI***
(…)

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

28. La Sala considera que una explicación formal y posterior a la emisión de una regulación no constituye una justificación en los términos del artículo 5 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. Como se explicará en los siguientes párrafos, el establecimiento de nuevas exigencias, o el aumento de las ya existentes, requiere de una justificación previa y debidamente sustentada, pues constituye una excepción a la estabilidad de reglas propugnada por dicha ley.

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

30. Asimismo, para evitar cambios injustificados, la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, ha impuesto a las entidades estatales encargadas de la regulación del sector, la carga de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y la obligación de evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida. Cabe indicar que es necesario que este análisis sea efectuado de manera previa a su implementación, ya que lo contrario

---

18 Mediante Resolución Nº 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 Nº 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".

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)

46. 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.

47. 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 justificadas[19], 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.

48. Para tal efecto, no basta con identificar la existencia de un problema materia de interés público, sino que se debe evaluar y sustentar la relación costo-beneficio de la nueva disposición adoptada, de manera que quede claro que ésta constituye una medida necesaria para cumplir con la finalidad propuesta.

---

[19] **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/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICAR (Consultado el 25 de septiembre de 2015).
Justificación (Del lat. *iustificatĭo, -ōnis*). 1. f. Acción y efecto de justificar. 2. f. Causa, motivo o razón que justifica. 3. f. Conformidad con lo justo. 4. f. Probanza que se hace de la inocencia o bondad de una persona, de un acto o de una cosa. 5. f. Prueba convincente de algo. 6. f. *Impr.* Justa medida del largo que han de tener los renglones que se ponen en el componedor. 7. f. *Rel.* Santificación del hombre por la gracia y la fe con la cual se hace justo. Ver acepciones de la voz JUSTIFICACIÓN en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICACIÓN (Consultado el 25 de septiembre de 2015).

49. 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.

50. En ese sentido, si bien la Ley Nº 27181 faculta al Ministerio a establecer a través del RNAT los requisitos para la prestación del servicio de transporte[20], 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 5º de la referida ley, además de la evaluación del cumplimiento de las normas de simplificación administrativa y demás disposiciones legales que correspondan a cada caso.

D.2. La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo:

51. El numeral 38.1.5.1) 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[21].

52. De acuerdo a lo señalado, la Ley Nº 27181 faculta al Ministerio a establecer exigencias necesarias para la prestación del servicio de transporte, las cuales

---

[20] Los artículos 11º y 16º de la Ley Nº 27181 establecen que el Ministerio tiene competencia para dictar reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, siendo de observancia obligatoria para todas las entidades y personas del sector público y privado. Por su parte, el artículo 23º de la referida ley establece el ámbito de materias que deberá regularse a través del respectivo RNAT, facultando al Ministerio a normar una serie de aspectos relacionados a la idoneidad, seguridad y calidad del servicio de transporte terrestre.

[21] **Reglamento de la Ley Nº 27181, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**
Artículo 38°.- Condiciones legales específicas que debe cumplir para acceder y permanecer en la prestación del servicio de transporte de personas en todos los ámbitos y para el transporte mixto
38.1 Las condiciones legales específicas que se debe cumplir para acceder y permanecer en la prestación del servicio de transporte regular y especial de personas son: (...)
38.1.5 Contar con el patrimonio neto mínimo requerido para acceder y permanecer en el servicio de transporte público de personas, el mismo que queda fijado en:
38.1.5.1 Para el servicio de transporte público regular de personas ámbito nacional:
Mil (1,000) Unidades Impositivas Tributarias para el servicio de transporte de ámbito nacional.
Por excepción, el patrimonio mínimo será de trescientas (300) Unidades Impositivas Tributarias, en el caso del transportista que únicamente preste servicio entre centros poblados de dos o hasta tres regiones limítrofes, ninguna de las cuales sea la región Lima Metropolitana o la Región Callao, si obtenida la autorización, luego el transportista solicita prestar servicios hacia la región Lima Metropolitana o la Región Callao, deberá completar su patrimonio mínimo hasta alcanzar las mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias.
En el caso que la autoridad competente de ámbito nacional, autorice con vehículos de inferior categoría que el M3 Clase III de 8.5 toneladas, o de la categoría M2 Clase III; el patrimonio mínimo requerido será el previsto para el servicio de transporte de personas de ámbito regional.

pueden estar vinculadas a aspectos organizacionales de las empresas[22]. 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.

53. Tal como ha sido indicado en anteriores pronunciamientos[23], 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 Nº 27181.

54. 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.

55. Del Informe N° 040-2015-MTC/15.01 (presentado por el Ministerio como documentación adicional), así como de lo argumentado por la entidad denunciada en anteriores procedimientos[24], 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.

56. 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

---

[22] 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.

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

[24] Ver los descargos del Ministerio realizados en los Expedientes N° 000158-2011/CEB, 000171-2011/CEB, 000177-2011/CEB entre otros.
Esta información es tomada en consideración para la evaluación del presente caso en virtud del principio de verdad material contenido en el Título Preliminar de la Ley Nº 27444.

sustenta cómo se relacionaría que la denunciante cuente con un monto de patrimonio determinado con prevenir la seguridad y salud de los usuarios.

57. 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.

58. Pese a la obligación que le corresponde al Ministerio como autoridad de transportes de justificar en el presente procedimiento la exigencia cuestionada, no ha logrado esclarecer la manera cómo la existencia de un mínimo patrimonial puede beneficiar directamente a las personas que, por ejemplo, se vean afectadas por un accidente de tránsito atribuible a una empresa de transporte.

59. En esta línea, debe tenerse en cuenta que el hecho de que exista dicho patrimonio no asegura el cumplimiento de una potencial obligación derivada de un accidente de tránsito. Por otro lado, no se ha acreditado cómo es que la exigencia cuestionada podría evitar o reducir la existencia de empresas que incumplan con la normativa de transporte vigente u otras obligaciones[25] ni se ha demostrado que la denunciante registre índices de siniestralidad o el incumplimiento de las normas de transporte.

60. Por estas consideraciones, con la aplicación de la medida cuestionada se estaría ocasionando su salida del mercado o, eventualmente, obligándola a asociarse con otras empresas en perjuicio de su libre iniciativa y decisión empresarial.

61. 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

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

exigencia de un mínimo patrimonial conforme a lo establecido en el artículo 5º de la Ley Nº 27181.

62. Por consiguiente, corresponde declarar que la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT como condición para acceder al mercado del servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, establecida en el numeral 38.1.5.1) del artículo 38º del RNAT, constituye una barrera burocrática ilegal pues contraviene lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley Nº 27181[26]; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

63. Habiendo declarado la ilegalidad de dicha medida, carece de objeto pronunciarse respecto del argumento presentado por la denunciante respecto a que dicha medida no se encuentra contenida en el TUPA del Ministerio.

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

64. El numeral 39.1) 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 Lima Metropolitana y/o el Callao[27].

---

[26] Este criterio es compartido por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima del Poder Judicial, quien mediante Resolución Nº 11 del 11 de enero de 2013 (emitida en el Proceso de Acción Popular seguido por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, tramitado en el Expediente Nº 548-2012-0-1801-SP-CI-04) declaró ilegal (y nula) la exigencia contenida en el numeral 1.5.1) del artículo 38º del RNAT.

[27] **Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC**
Artículo 39º.- Condiciones legales específicas adicionales que se debe cumplir para acceder y permanecer en el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional con origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y a la provincia constitucional del Callao.
39.1 Además de lo señalado en los numerales anteriores, la presentación de un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión constituye condición legal específica adicional, que se debe cumplir para acceder a prestar servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional, en rutas que tengan como origen y/o destino a la provincia de Lima Metropolitana y/o a la provincia constitucional del Callao, empleando total o parcialmente el Eje Longitudinal PE-1, incluyendo sus variantes y ramales, y/o el Eje Transversal PE-22, incluyendo sus variantes y ramales.
El estudio señalado en el párrafo precedente debe demostrar la viabilidad de la operación y, por tanto, el informe que lo represente debe contener como mínimo lo siguiente:
39.1.1 Resumen ejecutivo, señalando los principales aspectos del estudio de mercado, financiero y de gestión.
39.1.2 Análisis del mercado:
39.1.2.1 Panorama general del sector transporte de personas y un análisis socio-económico general de los centros poblados a los que se pretende servir
39.1.2.2 Perfil del mercado actual en la ruta, demanda de viaje versus oferta de servicios, público objetivo al que se proyecta orientar el servicio y porcentaje que se estima captar de la demanda de viaje.

65. En anteriores pronunciamientos[28] la Comisión ha declarado que esta exigencia constituye una modificación en la normativa aplicable, motivo por el cual corresponde verificar si el Ministerio ha presentado argumentos que justifiquen la referida modificación, en cumplimiento del artículo 5º de la Ley Nº 27181.

66. En su defensa, el Ministerio ha indicado que la presente medida responde a la necesidad de conocer el impacto de la demanda que generará el autorizar una empresa de transportes adicional en Lima Metropolitana y/o en el Callao. Según la entidad, con su exigencia se resguarda la transitabilidad vehicular y se evita el incremento explosivo de la oferta, lo que conlleva a una distorsión grave que impide el funcionamiento del servicio de transporte terrestre, en tanto estos espacios territoriales albergan una gran cantidad de unidades vehiculares.

67. De conformidad con lo indicado en el presente pronunciamiento, no resulta suficiente identificar de la problemática que afectaría el interés público, sino

---

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.

[28] Ver Resoluciones Nº 0252-2012/CEB-INDECOPI y Nº 0332-2012/CEB-INDECOPI, entre otras.

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.

68. Sobre el particular, el Ministerio 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 entidad competente en materia de transporte, realizar un estudio con los datos necesarios para conocer la demanda de autorizaciones.

69. De ahí que, la entidad denunciada 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 Nº 27181, conforme lo expuesto en la presente resolución.

70. Por lo tanto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión dispuesta en el numeral 39.1) del artículo 39° del RNAT, como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas de ámbito nacional en rutas que tengan como origen y/o destino Lima Metropolitana y/o a la Provincia Constitucional del Callao; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo.

71. Finalmente, habiéndose detectado la ilegalidad de esta medida, carece de objeto pronunciarse acerca del argumento planteado por la denunciante en el sentido que la exigencia señalada en el presente punto no se encuentra contenida en el TUPA del Ministerio.

D.4. <u>El requisito de presentar un informe emitido por una “entidad certificadora autorizada”</u>:

72. El numeral 55.3) 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[29].

73. El numeral 12.3) del artículo 12º de la Ley Nº 27181[30] 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 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 dichas facultades son susceptibles de ser delegadas por la autoridad sectorial, 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 de los requisitos de acceso y permanencia contemplados en el RNAT a fin de

---

29 **Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 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. (…).

30 **Ley Nº 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.

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 12.3) del artículo 12º de la Ley Nº 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 Nº 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 autorización[31], 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, es menester tener en cuenta que el artículo 16° de la Ley N° 27181[32] establece de modo textual como competencia normativa del

---

[31] **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.

[32] **Ley Nº 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**
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:

Ministerio el velar porque se dicten medidas necesarias para el cumplimiento de la aludida ley y de sus reglamentos, lo que incluye al RNAT.

78. 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 permanencia necesarias para otorgar una autorización[33].

79. 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 55.3) del artículo 55° del RNAT.

80. 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**

---

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.
b) Interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la presente Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.
(Énfasis añadido)

[33] **Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante 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.

que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria, en tanto esta no se encuentre vigente[34].

81. 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.

82. En el Informe N° 040-2015-MTC/15.01, 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 a ninguna entidad certificadora 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.

83. Asimismo, esta Comisión ha tomado conocimiento que mediante Decreto Supremo 011-2013-MTC[35], el Ministerio suspendió la exigencia de adjuntar el

---

[34] **Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC**
Tercera disposición complementaria final.- Cumplimiento de requisitos:
A partir de la fecha de entrada en vigencia de este reglamento sólo se podrá acceder a una autorización para la prestación de servicios de transporte de ámbito nacional y regional, según corresponda, si se acredita cumplir con los requisitos establecidos en el presente reglamento. Esta disposición es aplicable, incluso, a los transportistas que se encuentren autorizados a la fecha de entrada en vigencia de este reglamento, en lo que resulte pertinente.
Igualmente el Reglamento será aplicable a las solicitudes de renovación de autorizaciones, modificación de las mismas, habilitación y renovación de la habilitación de vehículos, habilitación de conductores e infraestructura complementaria de transporte, que se presenten a partir de la fecha de entrada en vigencia del reglamento. No será exigible aquello que tenga plazo de entrada en vigencia o requiera de una norma complementaria, en tanto ésta no se encuentre vigente. (…)

[35] **Decreto Supremo 011-2013-MTC que modifica e incorpora disposiciones al Reglamento Nacional de Administración de Transporte, Aprobado por Decreto Supremo 017-2009-MTC, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 1 de septiembre de 2013.**
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.

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.

84. No obstante lo expuesto, 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, dentro del Procedimiento Nº 21[36], 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[37].

85. 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[38], 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[39].

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.
(Énfasis añadido)

36 El cual consta en el Portal de Servicios al Ciudadano y a Empresas (consultado el 23 de enero de 2015 y cuyo contenido se considera oficial de acuerdo al artículo 38º de la Ley Nº 27444) como Procedimiento Nº 10.2.1.

37 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".*

38 **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
Artículo 36°.- Legalidad del procedimiento (...)
36.2 Las entidades solamente exigirán a los administrados el cumplimiento de procedimientos, la presentación de documentos, el suministro de información o el pago por derechos de tramitación, siempre que cumplan con los requisitos previstos en el numeral anterior. Incurre en responsabilidad la autoridad que procede de modo diferente, realizando exigencias a los administrados fuera de estos casos.

39 Cabe destacar que en las Resoluciones Nº 0209-2011/CEB-INDECOPI; Nº 0235-2011/CEB-INDECOPI y Nº 0204-2014/CEB-INDECOPI, entre otras; la Comisión consideró que la contravención a lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT constituía una barrera burocrática ilegal.

86. 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.

87. Por estas consideraciones, corresponde declarar como barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada para acceder a una habilitación para prestar el servicio público de transporte terrestre, establecida en el numeral 55.3) del artículo 55º del RNAT y contenida en el procedimiento Nº 21 del TUPA del Ministerio; y en consecuencia, fundada la denuncia en este extremo.

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

88. Los numerales 33.2) y 33.4) del artículo 33º del RNAT establecen como un aspecto indispensable para obtener la autorización para prestar el servicio, la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales para solicitar nuevas autorizaciones de ruta, así como para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional[40].

---

[40] **Reglamento de la Ley N° 27181, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC**
Artículo 33°.- Consideraciones generales
33.2 Constituye requisito indispensable para que un transportista obtenga autorización para prestar el servicio de transporte público regular de personas y la mantenga vigente, acreditar ser titular o tener suscrito contrato vigente que le permite el uso y usufructo de infraestructura complementaria de transporte, la misma que consiste en: oficinas administrativas, terminales terrestres habilitados en el origen y en el destino de cada una de sus rutas, terminales terrestres o estaciones de ruta en las escalas comerciales y talleres de mantenimiento propios o de terceros.
(…)
Tratándose del servicio de transporte especial de personas bajo la modalidad de auto colectivo, es necesario acreditar ser titular o tener suscrito contrato vigente que le permite el uso y usufructo de una oficina administrativa, terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en origen y en destino y talleres de mantenimiento sean propios o contratados con terceros.
33.4 Los transportistas autorizados para prestar servicio de transporte regular deben acreditar ser titulares o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta habilitados en el origen y en el destino de cada una de sus rutas; así como estaciones de ruta en las escalas comerciales. Los transportistas autorizados están obligados a hacer uso de la infraestructura que hayan acreditado, para la prestación de sus servicios, salvo caso fortuito o fuerza mayor.
Solo pueden hacer uso de un terminal terrestre o estación de ruta los transportistas autorizados y los vehículos habilitados.

89. Conforme ha sido señalado previamente en esta resolución, los artículos 11º y 16º de la Ley Nº 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.

90. Al respecto, cabe indicar que en anteriores pronunciamientos[41] la Comisión ha declarado que la obligación establecida en los numerales 33.2) y 33.4) del artículo 33º del RNAT, vinculada a la exigencia de acreditar ser titular o tener suscritos contratos vigentes para usar y usufructuar terminales terrestres o estaciones de ruta 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 Nº 27181.

91. 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 Nº 27181, la obligación denunciada supera el análisis de legalidad.

92. Sin perjuicio, de la ilegalidad detectada, la denunciante ha señalado 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 no se encuentra contenida en el TUPA del Ministerio, lo cual contravendría el artículo 36° de la Ley N° 27444.

93. No obstante, la exigencia cuestionada en este extremo, consiste en la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizada en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, lo cual no obliga a la denunciante a cumplir con presentar determinada documentación o información, sino que constituye la obligación impuesta de contar con un terminal terrestre para poder operar.

---

[41] Ver Resoluciones Nº 0073-2012/CEB-INDECOPI, Nº 0406-2013/CEB-INDECOPI, Nº 0381-2014/CEB-INDECOPI entre otras.

94. Por lo tanto, ya que la exigencia cuestionada no puede implicar un requisito (en los términos de la Ley Nº 27444) sino que más bien, tiene relación con una condición específica, no requiere estar contemplado en el TUPA del Ministerio. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento presentado por la denunciante en dicho extremo.

E. Evaluación de razonabilidad:

95. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria establecido en la Resolución Nº 182-97-TDC, al haber 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) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) como requisito 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 (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; 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, como requisito para obtener a una autorización para prestar el servicio público de transporte terrestre; establecida en el numeral 3) del artículo 55º del RNAT y efectivizada en el Procedimiento Nº 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos.

96. Sin embargo, habiéndose determinado que la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los

extremos de la ruta y escalas comerciales, para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde proceder con el análisis de razonabilidad de la misma.

97. En el presente caso, la denunciante comunicó que la exigencia de contar con terminales terrestres o estaciones de ruta es una medida carente de razonabilidad debido a que:

- Ha sido establecida de manera arbitraria y desproporcionada.
- El Ministerio no ha efectuado evaluación alguna sobre los beneficios y costos que involucra implementar esta medida.
- El Ministerio no ha tomado 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.
- Dicha medida implica una afectación a la libertad de contratar de los pobladores de las zonas donde pretenden operar.

98. A criterio de esta Comisión, los argumentos presentados por la denunciante constituyen indicios suficientes de la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, al cuestionar una presunta desproporción de la medida adoptada[42].

99. Sin perjuicio de ello, cabe indicar que en diversos pronunciamientos, esta Comisión[43] y la Sala[44], han declarado barreras burocráticas carentes de razonabilidad a la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta en el origen y destino de las rutas y en las escalas comerciales; lo

[42] Cabe señalar que mediante las Resoluciones Nº 1179-2011/SC1-INDECOPI, Nº 1180-2011/SC1-INDECOPI y Nº 1181-2011/SC1-INDECOPI, la Sala consideró que los argumentos presentados por los diferentes denunciantes 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.

[43] Ver Resoluciones Nº 0156-2012/CEB-INDECOPI; 0252-2012/CEB-INDECOPI; Nº 0315-2012/CEB-INDECOPI; entre otras.

[44] Ver Resoluciones Nº 1522-2012/SC1-INDECOPI; Nº 1628-2012/SC1-INDECOPI; Nº 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

cual también constituyen indicios razonables[45] para cuestionar la razonabilidad de dicha medida.

100. Al existir indicios que cuestionan la razonabilidad de la medida, le corresponde al Ministerio acreditar el cumplimiento de los siguientes aspectos[46]:

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.

101. Por ello, corresponde realizar el análisis de razonabilidad de la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del RNAT.

E.1. <u>Interés público</u>:

---

[45] 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 Nº 0315-2012/CEB-INDECOPI).

[46] A través de la Resolución Nº 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.*"

102. La Comisión comparte el criterio establecido por la Sala[47], 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[48].

103. Sin embargo, la Comisión considera que en esta etapa del análisis no se evalúa si el transporte en general califica como un asunto de interés público, sino si la medida denunciada, esto es, la exigencia de contar con terminales terrestres y/o estaciones de ruta[49] 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.

104. 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.

105. 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:

106. 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[50]. Sin embargo, hasta el momento en que se

---

47 Ver Resoluciones Nº 1522-2012/SC1-INDECOPI; Nº 1628-2012/SC1-INDECOPI; Nº 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

48 **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. (...)

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

50 En efecto, mediante Resolución Nº 0720-2014/STCEB-INDECOPI, a través de la cual se admite a trámite la denuncia, la Comisión resolvió lo siguiente:

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.

107. 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.

108. Por tanto, tal como ha sido indicado por la Sala[51], 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.

109. 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.

110. Si bien el Ministerio tiene la obligación de proteger la seguridad de los pasajeros en función a lo señalado en el artículo 3º de la Ley Nº 27181, se debe recordar que dicho artículo también menciona que la acción estatal debe orientarse a la satisfacción de las necesidades de los usuarios, es decir a tener la posibilidad de acceder al servicio de transporte. Incluso, el artículo 4º de dicha ley establece que el Estado tiene la obligación de dirigir su atención

---

(…)
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 Nº 0182-97/TDC-INDECOPI del 20 de agosto de 1997.

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

en mercados que se desarrollen en áreas de baja demanda de transporte a fin de mejorar la competitividad en los mismos[52].

111. 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.

112. 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.

113. 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.

114. En tal sentido, conforme a lo resuelto por la Sala[53], 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

---

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

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

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

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

53 Ver Resoluciones Nº 1522-2012/SC1-INDECOPI; Nº 1628-2012/SC1-INDECOPI; Nº 2258-2012/SC1-INDECOPI; entre otras.

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.

115. 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.

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

E.3. Opción menos gravosa:

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

118. 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[54].

[54] **Decreto Supremo 009-2004-MTC.**
Artículo 154º.- Condiciones técnicas para estaciones de ruta y paraderos del servicio de transporte interprovincial de personas (versión original)

119. 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 encontrarán 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[55].

120. Si bien el actual RNAT también hace mención a los paraderos de ruta[56] no se ha señalado de manera expresa que éstos sean una alternativa para cumplir

---

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.

(…)

55 **Decreto Supremo 009-2004-MTC**

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

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

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

56 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:

(…)

con la obligación establecida en los numerales 33.2) y 33.4) 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.

121. Dado que el Ministerio no ha acreditado haber evaluado otras opciones para conseguir el objetivo que pretende salvaguardar al imponer las obligaciones contenidas en los numerales 33.2) y 33.4) del artículo 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 33.2) y 33.4) del artículo 33º del RNAT sea la medida menos gravosa.

122. La falta de información brindada por el Ministerio genera que esta Comisión tenga por no satisfecha la obligación de acreditar la razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, teniendo en cuenta el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución 182-97-TDC.

123. Por tanto, la exigencia de contar con terminales terrestres y estaciones de ruta autorizadas en cada uno de los extremos de la ruta y escalas comerciales, para permanecer en el mercado de servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional, constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad, en los términos expuestos en la presente resolución; y en consecuencia corresponde declarar fundada la denuncia en este extremo.

POR LO EXPUESTO:

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.

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley Nº 25868 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley Nº 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 La Catedral Game S.A.C., en los siguientes extremos:

(i) La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) como requisito 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.

(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; establecida en el numeral 1) del artículo 39º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

(iii) La exigencia de presentar un informe emitido por una entidad certificadora autorizada por el Ministerio, como requisito para obtener a 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 y efectivizada en el Procedimiento Nº 21 del Texto Único de Procedimientos Administrativos.

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

servicio de transporte terrestre interprovincial de personas en la red vial nacional; establecida en los numerales 2) y 4) del artículo 33º del Reglamento Nacional de Administración de Transporte; y, en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por La Catedral Game S.A.C. en dicho extremo.

Cuarto: disponer que no se aplique a La Catedral Game S.A.C. las barreras burocráticas declaradas ilegales y la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad en el presente procedimiento, y así como los actos que las efectivicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley Nº 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 Nº 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